

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA MUTUALITÉ

ET LES

RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

Etude de droit comparé, (France, Allemagne, Belgique)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 8 juin 1911, à 1 heure 1/2

PAR

Claude LUCAS

Ingénieur Civil
Diplômé de l'école polytechnique de Zürich
Avocat à la Cour d'Appel de Paris

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { MM. JÈZE, agrégé.
POLITIS, agrégé.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA MUTUALITÉ

ET LES

RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

Etude de droit comparé, (France, Allemagne, Belgique)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 8 juin 1911, à 1 heure 1/2

PAR

Claude LUCAS

Ingénieur Civil
Diplômé de l'école polytechnique de Zürich
Avocat à la Cour d'Appel de Paris

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

*Suffragants : { MM. JÈZE, agrégé.
POLITIS, agrégé.*

LIBRAIRIE

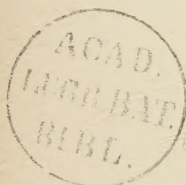
DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA
MUTUALITÉ ET LES RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES

Etude de droit comparé (France, Allemagne, Belgique)

INTRODUCTION

La loi du 5 avril 1910, reposant sur le principe de l'obligation, devait naturellement attirer les critiques des économistes libéraux. « Il n'y aurait qu'un seul moyen, dit M. Paul Leroy-Baulieu, d'amender sérieusement la loi de 1910, ce serait de rendre l'assurance ouvrière et paysanne simplement facultative. On supprimerait ainsi toutes les difficultés qui autrement s'accumuleraient et deviendraient redoutables à tous les points de vue. Si l'assurance est facultative, il n'y a aucun doute qu'un grand nombre d'ouvriers et d'employés voudront en profiter ; peu à peu ce nombre s'accroîtra et finira par comprendre la plus grande partie de la nation. Il n'y aura plus d'*assujettis*, mais des bénéficiaires, bénévoles ; ceux qui

répugneront à cette assurance et ne voudront pas s'y associer trouveront, à l'âge de soixante-dix ans ou en cas d'infirmité, la loi d'assistance de 1905. En dehors de cette solution, simple et équitable, on suscitera les plus redoutables complications (1). »

Quelles que soient leurs tendances politiques et économiques, tous les esprits se préoccupent aujourd'hui de l'application de la loi, de sa mise en œuvre dans le pays, de ses conséquences budgétaires.

La Commission du budget obtint de la Chambre la discussion du budget du Travail immédiatement après celle des budgets de l'Intérieur et des Cultes afin qu'il fût possible de comprendre dans le deuxième douzième provisoire, les crédits nécessaires à la préparation du fonctionnement de la loi des retraites ouvrières.

En conséquence la Chambre des députés discuta, dans les séances du 23 janvier dernier et des jours suivants, les chapitres du budget du Travail et de la Prévoyance sociale relatifs aux retraites ouvrières et paysannes. Le débat eut une certaine ampleur.

M. Jules Guesde signala l'émotion causée dans quelques milieux ouvriers par la perspective du prélèvement obligatoire sur les salaires en vue de la constitution de la retraite. On croyait, en effet, que

1. *L'Économiste français* : L'application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, 28 janvier 1911, p. 115.

les salariés ne se soucient guère de prélever sur leurs rétributions plus ou moins modestes une sorte d'impôt dont ils ne profiteront même pas s'ils meurent avant l'âge de la pension. Ils craignent d'ailleurs de voir retomber sur eux, en définitive, la contribution patronale sous forme de diminution de salaire. « Ce sera la lutte plus ou moins aiguë, s'est écrié l'orateur collectiviste, entre le patronat voulant opérer une retenue sur le prix de la main-d'œuvre, convenu et conclu, et l'ouvrier entendant être payé intégralement et totalement. Vous aurez les mouvements ouvriers dans les pays industriels et vous aurez les jacqueries, comme en Champagne, lorsque vous essaieriez d'appliquer la loi. » Peut-être les prophéties sont-elles un peu trop sombres. Mais, s'il n'y a pas de jacqueries proprement dites, on peut très bien prévoir des résistances et des mouvements ouvriers. Les salariés, ou du moins un certain nombre d'entre eux, prétendront qu'ils sont victimes d'un véritable vol. Et ce vol, commis par les patrons, ne sera-t-il pas l'œuvre de la loi elle-même ?

Tel est le point de vue du parti collectiviste pour lequel l'idéal serait le système de la solidarité nationale ou de l'assistance mettant la constitution des retraites à la charge de tous les contribuables, ou, plus exactement, faisant supporter aux grandes fortunes le poids de l'assistance des classes salariées.

C'est pourquoi, dans la séance du 23 janvier 1911,

M. Jules Guesde proposa d'abroger tous les articles de la loi du 5 avril 1910 entraînant ou concernant un prélèvement sur les salaires, et de pourvoir aux ressources ainsi supprimées par une augmentation proportionnelle des droits sur les successions dépassant 100.000 francs. Cette proposition portait les signatures de 66 députés. L'urgence fut repoussée par 390 voix contre 178 sur 568 votants (1). Dans l'esprit de ses auteurs, cette mesure devait rendre la loi exécutable presque du jour au lendemain. En réalité elle eût constitué, avant la mise en application de la loi nouvelle, l'abandon de l'un des principes essentiels sur lesquels cette loi repose, à savoir la contribution ouvrière (2). La loi fût ainsi devenue, d'une loi de prévoyance obligatoire qu'elle est, une loi d'assistance (3).

Mais, sans aller jusqu'aux mesures extrêmes dont nous venons de parler, il est permis de se demander si l'application prochaine de la loi n'aura pas de funestes effets pour certaines catégories de travailleurs.

Les versements vont commencer à partir du 3 juil-

1. *Journal officiel*, Doc. parl., 2^e séance du 23 janvier 1911, p. 231 à 239.

2. Le contre-projet socialiste présenté à la Chambre en 1905 éliminait la contribution ouvrière.

3. Voir les observations de M. René Viviani à ce sujet, lors de la discussion qui s'engagea sur la proposition de M. Guesde. *J. off.*, *loc. cit.*, p. 235.

let prochain. Sera-t-il possible, dans l'état de crise présente, d'exiger ces versements des travailleurs agricoles ou viticoles ? M. Bouvery attirait sur ce point l'attention de la Chambre (1) : « Pour ma part, disait-il, sur 71 communes que comporte ma circonscription, 67 sont agricoles et viticoles : or, l'année dernière, la récolte y a été nulle et celle de 1909 a été à peine d'un tiers de la récolte habituelle ; nos vignobles sont atteints dans de telles conditions par le mildew que la récolte de 1911 ne sera peut-être pas nulle, mais certainement minime, insuffisante pour relever la situation malheureuse de milliers de travailleurs. » L'honorable député demande s'il sera possible d'exiger des versements des travailleurs au profit desquels on vient précisément de voter un crédit de cinq millions. Et comment procédera-t-on ? Enverra-t-on aux assurés, comme aux contribuables, une contrainte ?

Parmi les mécontentements qu'a causés le régime organisé en 1910 et qui doit fonctionner au mois de juillet prochain, ceux des mutualistes sont peut-être les plus intéressants. La mutualité n'est-elle pas l'incarnation même de l'idée et du sentiment de la prévoyance ? L'œuvre accomplie par elle, spécialement en matière de retraites, lui donne le droit de parler avec autorité. Or, que dit-elle, à la veille du jour où l'institution nouvelle va entrer en activité ?

1. Première séance du 26 janvier 1911. *Journ. off.*, p. 278-279.

La Mutualité se déclare prête à collaborer au fonctionnement de la loi. Mais le peut-elle ? Dans quelle mesure les textes le lui permettent-ils ? D'autre part que deviendra l'idée même de Mutualité en présence du principe d'obligation ? La prévoyance obligatoire ne va-t-elle pas tuer la prévoyance libre ?

Le régime de l'obligation se présente comme l'expression des idées socialistes, autant au moins comme une concession qui leur est faite. Car il procède de l'idéal en vertu duquel tous les services sociaux seraient assurés par l'État. Au contraire les esprits individualistes craignent la réduction de l'initiative individuelle, spécialement en matière de prévoyance ; ils soutiennent que l'homme doit être le principal agent de son existence, de son bien-être. La vitalité de la race exige l'énergie des individus, leur confiance en soi. Que deviendront celles-ci avec la retraite obligatoire ?

Le point de vue mutualiste, on le voit, concorde avec le point de vue libéral.

Quelle place a donc été faite à la Mutualité dans la loi de 1910 ? Quelle place devrait lui être faite ?

Telles sont les questions que nous nous proposons de poser et de résoudre dans cette étude.

Pour bien les comprendre, il sera nécessaire de faire connaître d'abord le régime des retraites ouvrières et paysannes créé par la loi du 5 avril 1910. Ce sera l'objet de notre premier chapitre.

Il nous faudra ensuite, dans un chapitre second, retracer l'histoire de la Mutualité dans le domaine des retraites antérieurement à 1910.

Dans le chapitre troisième, qui sera la partie capitale de notre travail, nous rechercherons le rôle attribué aux organismes mutualistes par la loi nouvelle, nous exposerons et nous apprécierons les critiques et les desiderata formulés à cet égard par les mutualistes.

Nous serons ainsi conduits à reconnaître que le législateur français a fait aux Sociétés et aux Unions de sociétés de secours mutuels une place vraiment trop étroite dans le régime actuel, qu'il leur a taillé une part d'action vraiment trop réduite, qu'il les a pourvus d'avantages insuffisants, et que, même, il les a placés, sous certains rapports, dans une situation inférieure à celle qui est faite à d'autres organismes appelés à mettre en œuvre la loi dont il s'agit.

La vérité de ces conclusions apparaîtra en pleine lumière lorsque nous ferons, dans les chapitres quatrième et cinquième, une opportune comparaison de notre régime avec les régimes de la Belgique et de l'Allemagne. Dans ces deux nations, que nous choisissons comme objets de comparaison parce que l'une appartient à la même race que la nôtre et parce que l'autre s'est attachée, comme nous, au principe de l'obligation en matière de retraites, nous verrons

qu'un rôle prépondérant a été attribué à la Mutualité dans le fonctionnement de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Soit donc que notre législateur abandonne le principe de l'obligation à la prévoyance pour se rattacher au système belge de la liberté subsidiée — ce qui est d'ailleurs une hypothèse peu probable — soit qu'il persiste dans le régime actuel, il est invité par l'exemple de ses voisins à étendre le champ d'action de la Mutualité.

CHAPITRE PREMIER

La loi du 5 avril 1910

I

Depuis longtemps notre législateur s'est préoccupé d'améliorer le sort des travailleurs âgés.

La loi du 18 juin 1850 a créé, sous la garantie de l'État, une Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, destinée à faciliter aux travailleurs la constitution facultative de retraites de vieillesse (1). Rappelons l'économie générale de cette loi. La Caisse des retraites était chargée de recevoir les dépôts des particuliers. Aucun versement ne pouvait être admis à liquidation s'il n'était pas supérieur à 5 francs. La rente qui en résultait ne pouvait dépasser 600 francs, mais il n'était pas fixé d'autre maximum aux versements annuels qui, par suite, s'élevèrent en 1852,

1. *Moniteur Universel*, 19 juin 1850, p. 2100 et suiv. Voir, pour les débats qui ont abouti à la création de la Caisse des retraites pour la vieillesse; *Moniteur Universel*, des 9 mars 1850, p. 807 et suiv.; 11, 12 et 13 juin 1850, p. 2004 et suiv.; 2014 et suiv.; 2033 et suiv.

jusqu'à 12.000 francs. La rente était incessible et insaisissable jusqu'à concurrence de 360 francs. Aucun versement ne pouvait être fait pour toute personne âgée de moins de trois ans. L'entrée en jouissance de la rente devait, sauf le cas de blessures graves ou d'infirmités, être fixée entre cinquante et soixante ans. Elle était calculée d'après les tables Deparcieux en tenant compte de l'intérêt composé à 5 %. C'est l'État qui servait les rentes viagères ; mais, pour le dédommager de cette charge, la caisse qui devait placer tous ses fonds en rentes sur l'État, transférait à l'amortissement, lors de l'inscription de chaque rente viagère, un capital en rentes perpétuelles, égal au capital représenté par la rente viagère créée.

La loi de 1850 fut refondue par celle du 20 juillet 1886 qui est encore en vigueur (1). Il n'y eut plus d'allocations de l'État ; par suite, aucune majoration ni bonification aux pensions servies par la Caisse ne pouvait être obligatoire pour le Gouvernement ; celui-ci n'avait plus que la simple faculté de bonifier, jusqu'à concurrence de 360 francs, la rente servie par la Caisse lorsqu'elle avait été prématurément liquidée par suite de blessures ou d'infirmités graves du pensionnaire. Le maximum des rentes viagères restait fixé à 1.200 francs et celui des versements annuels à 1.000 francs. Un décret, au mois de décembre de chaque année, déterminait l'intérêt servi par

1. *Journ. off.* 1886, 20 juillet. Le vote avait eu lieu le 15 juillet.

la Caisse l'année suivante ; enfin, les fonds reçus par elle, au lieu d'être employés uniquement en rente, pouvaient recevoir d'autres placements : valeurs du Trésor, obligations départementales et communales.

La loi de 1886 fut elle-même complétée par celle du 31 décembre 1895 qui majora les pensions de la Caisse nationale des retraites (1). Ajoutons que la loi du 13 juillet 1896 (art. 25) limita la majoration au cinquième de la rente à majorer et que l'article 60 de la loi du budget du 25 février 1901 abaissa à soixante-cinq ans l'âge fixé pour avoir droit à majoration.

D'autres mesures législatives ont témoigné de l'intérêt porté aux travailleurs âgés. C'est ainsi que diverses lois ont organisé des retraites au profit de certaines catégories spéciales de travailleurs et qu'une loi du 27 décembre 1895 a imposé certaines règles aux caisses de retraite créées par l'initiative privée. Dans cet ordre d'idées, nous devons mentionner ici que l'Etat s'est toujours efforcé de venir en aide, par des subventions annuelles, aux sociétés mutua-

1. Les majorations étaient accordées, à partir de 70 ans, lorsque les conditions de prévoyance formulées par la Commission se trouvaient réunies : Ce revenu du pensionnaire devait, pension comprise, ne pas dépasser 360 francs. Sur le crédit de 2 millions ouvert au budget dans le but de majorer les pensions de retraite, 500.000 francs étaient consacrés à l'assistance publique ; le reste seulement allait aux pensions. Enfin des bonifications spéciales étaient accordées aux pensionnaires qui avaient élevé plus de trois enfants.

listes ayant pour objet de constituer des retraites à leurs membres. Nous reviendrons en détail sur ce point lorsque nous étudierons le rôle joué par les sociétés mutuelles en matière de retraites avant la loi de 1910.

Enfin la loi du 14 juillet 1905 a institué l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables.

Mais, comme l'a dit M. Hébrard de Villeneuve, en excellents termes (1), « une loi d'assistance aussi généralisée que celle de 1905, imposant de si énormes charges au budget, ne peut être considérée que comme une loi de liquidation, un legs humiliant et onéreux du passé ; elle ne devait être que la préface d'une loi de prévoyance qui ne serait pas seulement un palliatif, mais qui essaierait de guérir le mal en l'attaquant jusque dans ses racines. »

L'opportunité d'une loi de prévoyance obligatoire, en présence d'une loi assurant gratuitement les travailleurs contre la vieillesse et l'invalidité, fut mise en doute en 1905 par M. Raiberti. Le président de la Commission, M. Millerand, répondit de la manière suivante à cette question préjudicielle :

« La loi du 14 juillet 1905, dit M. Millerand (2), a rendu la loi des retraites nécessaires, impérieusement

1. Rapport présenté à la Section des assurances du Musée social, *Le Musée social*, mai 1909, page 96.

2. Chambre des députés, séance du 28 novembre 1905, *Journ. off.* du 29, Déb. parl., p. 3549.

nécessaire. L'Etat, par la loi du 14 juillet 1905, proclame son devoir social d'assistance. Il déclare que, toutes les fois qu'il trouvera devant lui un citoyen qui, quel que soit son passé, qu'elles qu'aient été ses fautes, se trouve dans une situation telle qu'il ne peut subvenir à ses besoins, il ne considérera que ce fait qu'il y a là un citoyen malheureux et il accomplira le premier devoir social, il lui viendra en aide, reconnaissant ainsi le droit à la vie... Du moment que l'État assume cette charge, ne voyez-vous pas qu'il a en même temps non seulement le droit, mais le devoir de tenir à tous les citoyens ce langage : J'ai pris vis-à-vis de vous l'engagement de vous assister, si même par votre faute vous étiez malheureux ; en revanche j'ai bien le droit de vous demander de ne pas être pour la collectivité, une charge, sans avoir vous-mêmes, autant que cela dépendait de vous, dans la limite de vos forces et de votre gain, contribué à créer pour vous l'assurance qui vous mettra à l'abri du besoin. Le devoir que j'impose aux citoyens, c'est la contre-partie du devoir social reconnu. Loin donc que la loi du 14 juillet 1905 puisse nous dispenser d'examiner et de voter la loi des retraites, elle en rend au contraire le vote plus nécessaire et d'une urgence plus pressante. »

Le principe de l'organisation des retraites ouvrières étant adopté, il restait à fixer le système d'après lequel celles-ci seraient organisées.

A cet égard les législations étrangères nous offraient trois conceptions différentes : celle de la liberté subsidée, celle de l'assistance ou de la solidarité nationale, celle de l'obligation (1).

Le système de la liberté subsidée est appliqué en Belgique, en Italie et en Suisse, dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel. L'État se borne à encourager les institutions de prévoyance libre. Ce régime a été organisé par la loi belge du 10 mai 1900, modifiée par les lois complémentaires des 18 février et 20 août 1903. Les versements des intéressés sont facultatifs ; les patrons ne sont astreints à aucun versement ; seul l'État s'engage, lorsque des versements ont été effectués sur le livret d'une personne appelée au bénéfice de la loi, à majorer ces versements. La loi italienne du 28 juillet 1901 est une loi d'encouragement à la prévoyance comparable à la loi belge. Mais elle se distingue des lois analogues par le mode d'intervention de l'État qui a doté l'institution d'un fonds patrimonial et de revenus provenant de recettes étrangères à l'impôt, et qui n'intervient directement ni pour augmenter les versements, ni pour majorer les pensions. C'est aussi au bénéfice de la liberté sub-

1. Cuvinot : rapport au Sénat : *Journal officiel*, Doc. parl., juin 1909, p. 184 ; janvier 1910, p. 36 ; mai 1910, p. 204 et 242 ; juin 1910, p. 717.

Belloni : *Les lois d'assurances ouvrières à l'étranger*.

Arsандаux : *Les retraites ouvrières en Belgique, Italie, Suisse, etc.*

Gide : *Cours d'Économie politique*, 1909, p. 655 et suivantes.

sidiée que se rattache la loi du 2 mars 1907 du canton de Vaud et les lois neuchâteloises des 29 mars 1898 et 15 mai 1906.

Le système de l'assistance ou de la solidarité nationale, pratiqué en Angleterre, en Danemark, en Australie et en Nouvelle-Zélande, met les pensions de vieillesse à la charge de l'universalité des contribuables. C'était également le système adopté par notre législateur dans la loi du 14 juillet 1905. Aucune cotisation n'est demandée aux personnes appelées à bénéficier des pensions. Celles-ci sont supportées par l'ensemble des citoyens(1).

Quant au système de l'obligation, auquel a finalement adhéré notre législateur, il n'était pratiqué qu'en Allemagne et en Autriche. En Allemagne (2) l'assurance obligatoire contre la vieillesse et l'invalidité a été instituée par la loi du 22 juin 1889 et elle se trouve régie, depuis le 1^{er} janvier 1900, par la loi du 13 juillet 1899. L'Autriche, par la loi du 16 décembre 1906, entrée en vigueur le 16 décembre 1908, n'a suivi que partiellement le principe de l'obligation,

1. Cf. les auteurs précités, et, notamment, pour la loi anglaise du 1^{er} août 1908 : Martin Saint-Léon : Le problème des retraites ouvrières en Angleterre, dans le *Bulletin du Comité permanent des congrès internationaux des assurances sociales* (1905, p. 683).

2. Saint-Aubert : *L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne*.

car elle ne s'adresse qu'aux employés et laisse encore les ouvriers en dehors de ses dispositions.

Chacune de ces trois conceptions a compté et compte encore, en France, ses partisans. La Chambre, dans le projet qu'elle a voté le 23 février 1906, s'est finalement ralliée au système de l'obligation. C'est le système qui fut placé à la base de la loi de 1910. Toutefois le principe de l'obligation de l'acte de prévoyance n'a pas été étendu à tous les salariés. La loi distingue des retraités obligatoires et des retraités facultatifs qu'elle encourage seulement à la constitution de la retraite.

Tel a été l'esprit de la loi. Il nous faut maintenant décrire son économie générale.

II

Sont retraités *obligatoires* et, par suite, assujettis aux obligations de la présente loi tous les salariés des deux sexes en vertu d'un contrat de travail : les salariés de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, des professions libérales, les serviteurs à gages, les salariés de l'État qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou militaires, les salariés des départements et des communes, etc. (art. 1^{er}). Toutefois l'article 10 excepte de cette règle les salariés dont la rémunération annuelle dépasse 3.000 francs,

les salariés bénéficiant déjà de retraites en vertu de lois spéciales (agents des grandes Compagnies de chemins de fer d'intérêt général et de l'Administration des chemins de fer de l'État, ouvriers et employés des mines, inscrits maritimes), les salariés de l'État, des départements et des communes affiliés à des caisses de retraite dont l'existence sera maintenue ou autorisée par décret, enfin les agents des chemins de fer d'intérêt général secondaire ou d'intérêt local et des tramways, affiliés à des caisses leur assurant une retraite au moins égale à celle qui serait obtenue par application de la présente loi.

Sont retraités *facultatifs*, les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui travaillent habituellement seuls ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille, salariés ou non, habitant avec eux ; les femmes et veuves non salariées des assurés obligatoires ou facultatifs ; les salariés dont le salaire annuel est supérieur à 3.000 francs sans dépasser 5.000 francs (art. 36, §§ 1 et 5).

La pension de retraite est constituée au moyen de deux éléments : 1° des versements des assurés et de leurs patrons ; 2° des allocations de majorations d'État.

Les assurés obligatoires doivent opérer des versements dont le montant varie selon le nombre des journées de travail, mais ne peut dépasser annuellement : 9 francs pour les hommes, 6 francs pour les femmes, et 4 fr. 50 pour les mineurs de 18 ans. D'au-

tre part les employeurs sont assujettis à des contributions corrélatives et égales à celles de leurs employés (art. 2, §§ 1 à 3). Au jour de l'entrée en jouissance de leur pension de retraite, les assurés obligatoires ont droit à une rente viagère produite par la capitalisation de ces deux catégories de versements.

Quant aux assurés facultatifs, qui effectuent volontairement des versements en vue d'une retraite de vieillesse, ils ont droit, au jour de l'entrée en jouissance de leur pension, à une rente viagère produite par la capitalisation de leurs seuls versements. Cependant les propriétaires doivent effectuer des versements pour le compte de leurs métayers. Les assurés facultatifs autres que les métayers peuvent verser des cotisations annuelles de 9 francs au minimum et de 18 francs au maximum. Les versements des métayers sont de 6 francs au minimum et emportent de plein droit le versement d'une somme égale par les propriétaires, à concurrence d'un maximum de 9 francs (art. 36, § 2).

Le deuxième élément de constitution de la retraite provient des allocations et majorations d'État. Lors de l'entrée en jouissance de leur pension de retraite, les assurés obligatoires voient bonifier la rente viagère provenant des versements sus-indiqués par une allocation viagère accordée par l'État. Cette allocation est de 60 francs lorsqu'il y a eu au moins trente versements annuels atteignant en moyenne le

chiffre fixé pour les versements annuels. Si le nombre des années de versements est inférieur à 30, mais supérieur à 15, l'allocation est réduite à une somme égale au nombre des années de versements, multiplié par 1 fr. 50. S'il n'y a que quinze années de versements, ou moins, aucune allocation viagère n'est accordée (art. 4, §§ 1 à 3).

En ce qui concerne les assurés facultatifs, l'État majore d'un tiers les versements annuels effectués à leur compte. Le droit à majoration sera épuisé lorsque la rente viagère résultant des majorations antérieures atteindra 60 francs, ou lorsque le bénéficiaire cessera d'être assuré facultatif (art. 36, §§ 3 et 4). L'article 37 règle le régime des allocations pour les assurés qui passent du régime obligatoire au régime facultatif, et inversement.

L'époque de la retraite est normalement fixée pour tous les assurés à l'âge de soixante-cinq ans (art. 5, § 1^{er}). Mais tout assuré obligatoire peut, à partir de cinquante-cinq ans, réclamer la liquidation anticipée de sa retraite (art. 5, § 2). En outre les assurés obligatoires atteints, en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, de blessures ou d'infirmités entraînant une incapacité absolue et permanente de travail, ont droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite (art. 9) ; il en est d'ailleurs de même pour les assurés facultatifs qui auront versé, depuis l'âge de dix-huit ans,

une cotisation minima annuelle de 9 francs (art. 36, § 10).

Le taux des pensions varie en raison du nombre des versements et du tarif appliqué à la capitalisation de ceux-ci. Les tarifs sont calculés, pour chacun des organismes participants au service des retraites, d'après le taux d'intérêt de placement de ces caisses et les tables de mortalité qui leur sont spéciales, et, provisoirement, d'après la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (art. 12, §§ 1 à 4). Les pensions de retraite sont constituées à capital aliéné, ou, sur la demande de l'assuré, à capital réservé (art. 2, § 4). Elles sont, en principe, incessibles et insaisissables (art. 21).

Le législateur a édicté certaines dispositions spéciales aux veuves et orphelins des assurés ainsi qu'aux étrangers.

Lorsqu'un assuré, obligatoire ou facultatif, vient à décéder avant la liquidation de sa retraite, il est accordé aux enfants de l'assuré âgés de moins de seize ans une allocation mensuelle de 50 francs, versée pendant six mois, s'il y a trois enfants au moins, pendant cinq mois, s'il y en a deux, pendant quatre mois, s'il y en a un seul. La veuve, sans enfants de moins de seize ans, bénéficie d'une allocation de 50 francs pendant trois mois, ainsi que la femme divorcée non remariée en faveur de laquelle le divorce a été prononcé. Ces allocations sont subordonnées,

pour les assurés obligatoires, à la condition que les trois cinquièmes des versements obligatoires aient été effectués, et, pour les assurés facultatifs, à la condition du versement, depuis l'âge de dix-huit ans, d'une contribution minima annuelle de 9 francs (art. 6, et 36, § 10).

Les salariés étrangers travaillant en France sont soumis au même régime que les salariés français, mais ils ne peuvent bénéficier des contributions patronales et des allocations ou bonifications de l'État que si des traités avec les pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents (art. 11, §§ 1 et 2). D'autre part les étrangers naturalisés n'ont droit au bénéfice des dispositions relatives aux retraites facultatives, aux allocations viagères de l'État et aux allocations exceptionnelles d'assistance en faveur des individus âgés de soixante-cinq à soixante-neuf ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi, que s'ils ont été naturalisés avant l'âge de cinquante ans (art. 40). Des allocations temporaires peuvent être accordées aux veuves d'origine française des salariés étrangers (art. 6, § 5).

La loi prévoit aussi une série de dispositions transitoires visant les travailleurs qui ne peuvent, en raison de leur âge, remplir les conditions de constitution d'une retraite normale (art. 4, 5, 7, 29, 30, 31, 32, 36).

Cette loi, aux termes de son article 27, sera appli-

cable dans le délai fixé par la loi de finances de 1911 qui comprendra les ressources générales nécessaires à son fonctionnement, et trois mois après la promulgation des nombreux règlements d'administration publique prévue pour régler tous les détails d'application. La date fixée par la loi de finances a été celle du 3 juillet.

III

Le mécanisme administratif destiné à mettre en œuvre la loi nouvelle est le suivant :

Les versements obligatoires des salariés sont prélevés, en principe, par les employeurs, sur les salaires, lors de chaque paye, et s'effectuent au moyen de timbres mobiles sur une carte délivrée annuellement à tous les assurés obligatoires (art. 3, §§ 1 à 3). Toutefois peuvent se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs, sur la demande des assurés : la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les sociétés de secours mutuels, les caisses départementales ou régionales de retraites, les caisses patronales ou syndicales de retraites, les caisses de syndicats de garantie solidaire, les caisses de retraites des syndicats professionnels, les caisses d'épargne ordinaires et la Caisse nationale d'épargne postale (art. 3, § 5, art. 12 *in fine*, et art. 39). Toutes

ces caisses, à l'exception des caisses d'épargne et de la Caisse nationale d'épargne postale, peuvent en outre, si elles y sont admises, ouvrir des comptes individuels à leurs adhérents, c'est-à-dire assurer directement le service des retraites (art. 14 et 17). Les assurés choisissent librement l'organisme encaisseur ou assureur, organisme soumis au contrôle financier du ministre des Finances (art. 12 *in fine* et art. 14). Des dispositions spéciales règlent l'hypothèse de changement d'organisme assureur (art. 20). La gestion financière des organismes assureurs est confiée à la Caisse des dépôts et consignations qui reçoit leurs fonds et les place conformément aux ordres donnés par ces organismes (art. 15, §§ 1, 2 et 4). Les placements sont effectués : 1° sans limitation, en valeurs de l'État ou jouissant de la garantie de l'État, en prêts aux départements, communes, colonies, établissements publics, chambres de commerce et obligations du Crédit foncier ; 2° dans une certaine proportion, en acquisition de terrains incultes à reboiser ou de forêts, en prêts aux sociétés de construction de maisons à bon marché, aux sociétés de crédit pour l'achat, la construction ou l'assainissement de ces maisons, aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale, en prêts hypothécaires sur les habitations ouvrières ou jardins ouvriers, en obligations de sociétés d'habitation à bon marché (art. 15, § 3). Les dépenses d'administration sont couvertes par des al-

locations données par l'État aux organismes encaisseurs et assureurs, allocations calculées par compte d'assuré (art. 12, §§ 5 et suiv.). Un fonds de réserve alimenté par diverses sources, servira à couvrir les dépenses d'administration (art. 16).

De quelle manière, dans la pratique, assurera-t-on le fonctionnement de la loi ?

Dans le système primitivement envisagé par l'Administration, l'application de la loi était, à la base, assurée par les mairies. La Commission extraparlamentaire a adopté un autre système qui décongestionne à la fois le service central et les mairies et confie aux préfets la plus grosse part du fonctionnement de la loi.

Voici l'analyse du rapport que M. Henry Chéron a consacré à cette question (1) :

Il sera dressé, dans chaque commune, par une commission composée du maire et de deux conseillers municipaux, choisis l'un parmi les patrons, l'autre parmi les salariés, une liste des assurés obligatoires résidant dans la commune. Cette liste sera adressée, avant le 30 avril, à la préfecture. Elle sera accompagnée de bulletins de renseignements, et, s'il y a lieu, des observations des intéressés. La liste sera arrêtée par le préfet avant le 31 mai, sous réserve des réclamations que les intéressés pour-

1. Cf. *l'Économiste français*, 28 janvier 1911, pages 124 et 125.

raient faire valoir devant la juridiction compétente.

Puis le préfet établira les cartes. Celles-ci seront de deux sortes : la carte d'identité et la carte annuelle. La carte d'identité, instituée par la loi elle-même, ne sera délivrée qu'une seule fois. La carte annuelle servira à l'apposition des timbres représentant les versements. Elle contiendra notamment la désignation de la Caisse d'assurance choisie par l'assuré, ou, faute de choix, celle de la Caisse nationale des retraites.

Les versements des salariés et des employeurs s'effectueront au moyen de l'apposition des timbres-retraites sur les cartes annuelles. Il y aura trois catégories de timbres. Le timbre *mixte* représentera à la fois le prélèvement effectué sur le salaire de l'ouvrier ou de l'employé et la contribution du patron. Le timbre *patronal* sera émis pour les patrons dont les ouvriers et employés seront affiliés à des sociétés. Enfin les *timbres des assurés* serviront à la justification des trente versements annuels nécessaires pour être admis au bénéfice de l'allocation viagère de l'État, dans les termes de l'article 4, alinéa 2, de la loi. Chacune de ces espèces de timbres comprendra des coupures de valeur différente suivant la qualité des assurés (adulte, femme, mineur de 18 ans). Au surplus, dans chacune des catégories indiquées, les valeurs seront adaptées aux périodicités : journée, semaine, quinzaine, mois.

Des prescriptions particulières sont prévues pour les timbres des salariés à la tâche et des salariés intermittents.

Les timbres se trouveront chez tous les receveurs buralistes et débitants de tabac. Tous les ans l'assuré recevra de la préfecture, par les soins du maire, une nouvelle carte annuelle en échange de la carte de l'année expirée. Le maire fera recueillir les cartes expirées par l'agent municipal et les adressera au préfet qui établira des bordereaux récapitulatifs. Copie en sera envoyée au ministère du Travail.

L'organisation du service central est confié à l'Office national des retraites qui comprendra une direction et trois bureaux.

M. Henry Chéron a aussi fait connaître les ressources nécessaires à l'application de la loi.

Les crédits à inscrire au budget pour le fonctionnement en 1911 de la loi des retraites se montent à 34.326.986 francs, se répartissant ainsi :

Allocations viagères des assurés obligatoires	19.300.000
Bonifications et majorations des assurés facultatifs	1.200.000
Allocations au décès	4.450.000
Allocations forfaitaires aux caisses d'assurances	4.050.000
Dépenses de matériel, liste des assu-	

rés, bulletins de renseignement, fabrication de timbres-retraite, oblitération des timbres, bordereaux descriptifs, cartes d'identité et cartes annuelles	2.033.670
Office national des retraites ouvrières et paysannes (Personnel). . .	481.366
Office national (matériel)	89.850

Quant au coût général de la loi, il sera d'environ 140 millions. Il est probable que ce chiffre s'élèvera jusqu'à la deuxième année où il atteindra son maximum, soit environ 164 millions, pour redescendre peu à peu, à partir de la quarante-cinquième année, jusqu'à 120 millions approximativement (1).

1. Rapport de M. Puech à la Chambre : *Journal officiel*, juillet 1910, p. 414. Cf. Doumer, rapport général du budget à la Chambre : *Journal officiel*, 3 mars 1910, p. 1788, 1^{re} colonne.

CHAPITRE II

L'œuvre de la Mutualité dans le domaine des retraites avant la loi de 1910.

Les débuts de la Mutualité en matière de retraites furent loin d'être brillants (1). Les sociétés mutuelles avaient alors plus de bonne volonté et de générosité que d'expérience et de ressources. Elles promettaient à leurs adhérents des avantages considérables et notamment des pensions de retraite d'un chiffre souvent élevé. Tout allait bien dans les premiers temps, lorsque les sociétaires étaient jeunes et les maladies rares. La société encaissait des sommes plus fortes que celles qu'elle déboursait. Mais la fréquence des maladies rendait les distributions de secours nombreuses. Alors chaque membre coûtait à la société plus qu'il ne lui rapportait. Lorsqu'arrivait l'époque de la liquidation des pensions, les sociétés ne pouvaient donner satisfaction à leurs adhérents. C'était la faillite. Telle fut l'histoire de beaucoup de sociétés

1. Laurent : *Le paupérisme et les associations de prévoyance.*

Serullaz : *Les sociétés de secours mutuels.*

Fagedet : *Les retraites par la Mutualité*, Thèse, Paris, 1905.

mutuelles dans la première moitié du XIX^e siècle.

Il ne faut pas oublier cette période malheureuse si l'on veut se rendre compte de la défiance que témoigna d'abord le législateur vis-à-vis des groupements mutualistes sur le terrain des retraites. Lorsque son organisation se perfectionna, lorsque ses forces s'accrurent, un certain rôle fut assigné à la Mutualité en cette matière. Mais ce n'est que peu à peu que les sociétés mutuelles conquièrent le droit d'assurer directement le service des retraites.

L'histoire du rapport des sociétés mutualistes et des pouvoirs publics au sujet de la constitution des retraites peut se diviser en *trois phases* :

1^o Durant la première, les sociétés de secours mutuels sont frappées d'une interdiction absolue de constituer elles-mêmes des pensions de retraite. La Caisse nationale jouit d'un monopole absolu.

Les sociétés sont réduites à la stricte fonction d'intermédiaires entre leurs adhérents et la Caisse.

Cette période fut courte ; elle ne dura que de 1850 à 1852.

2^o Les sociétés mutualistes sont autorisées à constituer des retraites, mais d'une manière accidentelle. Une hiérarchie est établie entre les services de secours en cas de maladie et de pension de retraite. Celui-ci est complètement subordonné à celui-là. Ce n'est que subsidiairement que les sociétés ont le droit de se charger des retraites.

Ce régime fut celui des décrets de 1852 et de 1856.

3° La loi du 1^{er} avril 1898 supprime toute hiérarchie entre les diverses attributions de la Mutualité. Les sociétés mutualistes peuvent se proposer également la constitution des retraites et les secours en cas de maladie, blessure ou infirmité. Rien même ne les empêche de se consacrer exclusivement à l'un des objets prévus par la loi, spécialement au service des retraites.

Mais la loi de 1898, si libérale qu'elle fût dans son inspiration, n'est pas une loi parfaite. Un reste de méfiance subsistait à l'égard de la mutualité qui fut entourée, dans le domaine des retraites, de règles trop rigoureuses. D'autre part l'État ne s'est pas montré assez généreux et n'a peut-être pas fait assez de sacrifices budgétaires au profit des institutions mutuelles. Il en est résulté que celles-ci n'ont pas pu procurer tous les bienfaits dont elles étaient capables.

Nous croyons qu'il est indispensable de présenter une brève étude des trois périodes traversées par la Mutualité en matière de retraites.

I

La loi de 1850 appelait pour la première fois à la vie civile les sociétés de secours mutuels, sous certaines conditions. Elle les divisait en trois catégories :

les sociétés libres, les sociétés reconnues et les sociétés approuvées. A quelque catégorie qu'elles appartiennent, défense absolue leur était faite de constituer des pensions de retraite (art. 11). Cette interdiction était motivée par la considération des expériences malheureuses qui avaient été antérieurement tentées par la Mutualité.

Mais la loi de 1850 donnait, dans son article 10, aux sociétés mutualistes la faculté de servir d'intermédiaires entre leurs adhérents et la Caisse des retraites. Les sociétés versaient à la Caisse les épargnes de leurs membres, au nom de ceux-ci. La loi de 1850 permettait aussi aux sociétés d'intervenir comme donatrices (1). Moyennant le paiement d'une cotisation qui devenait sa propriété, une société s'engageait à prémunir ses membres contre certains risques : maladie, vieillesse. Une portion de cotisation correspondait à la vieillesse. Les fonds représentant cette portion étaient transférés par la société à la Caisse des retraites. On procédait de la manière suivante :

Les sommes prélevées chaque année par la société en vue du service des pensions étaient réparties entre les sociétaires proportionnellement à leurs droits et versées à la Caisse des retraites au nom des sociétaires eux-mêmes. Les livrets étaient au nom de ces

1. Jean Fagedet : *Les retraites par la Mutualité*, Thèse, Paris, 1905, p. 38 et suiv.

derniers et devenaient leur propriété. Les sommes ainsi versées pouvaient revenir aux sociétaires quand ils quittaient la société, ou à leurs héritiers, après leur décès. Mais, ordinairement, la société se réservait ces sommes qui devaient lui faire retour. Cette combinaison présentait de graves inconvénients. Lorsque des sociétaires se retiraient brusquement, par caprice ou mauvaise volonté, ils gardaient leur livret qui était leur propriété individuelle ; dès lors la société perdait le fruit de ses épargnes comprenant non seulement la portion de cotisation du participant qu'elle avait transmise à la Caisse des retraites, mais la portion des ressources extraordinaires, subventions, dons, legs, cotisations des membres honoraires. Il arrivait aussi que les membres d'une société quittaient la localité où celle-ci avait son siège et cessaient leurs versements ; il devenait fort difficile de connaître leur nouveau domicile. Cela entraînait pour la société l'impossibilité d'exercer son droit de retour (1).

Le régime créé par la loi de 1830 présentait encore d'autres vices. Les rapports entre les sociétés mutualistes et la Caisse nationale des retraites étaient insuffisants. La loi n'admettait à la Caisse que les versements individuels. Les fonds déposés par les

1. Fagedet, *loc. cit.*, p. 40.

Laurent : *Le paupérisme et les institutions de prévoyance*, t. 2, p. 193.

sociétés de secours mutuels dans les Caisses d'épargne appartenaient aux sociétés elles-mêmes en leur qualité d'êtres collectifs. Les sociétés ne se risquaient pas à entreprendre l'opération délicate de la répartition proportionnelle des fonds déposés suivant les droits de chaque sociétaire, cette opération eût été pourtant indispensable pour que les sociétaires obtinssent une pension.

L'interdiction qui frappait les sociétés mutualistes en matière de constitution de retraites ne pouvait donc subsister longtemps. Moins de deux ans après la promulgation de la loi de 1850, le principe de l'interdiction subit une première atténuation.

II

Le décret du 26 mars 1852 (art. 6) disposa que les sociétés de secours mutuels pourraient promettre des pensions de retraite si elles comptaient un nombre suffisant de membres honoraires. On considérait ainsi que la présence d'un certain nombre de membres honoraires devait augmenter les ressources des sociétés et les mettre plus à même de tenir leurs engagements relatifs aux pensions de retraite. Cette sorte d'affectation des cotisations des membres honoraires au service des retraites était une combinaison bien fragile. Car ces cotisations peuvent être faibles, et,

par suite, les ressources sur lesquelles compte une société peuvent manquer à un certain moment (1). Aussi le système de 1852 fut-il de courte durée, du moins en ce qui concerne les sociétés mutualistes approuvées.

Le décret du 26 avril 1856 permit aux sociétés approuvées de créer, sous la garantie de l'État, un fonds spécial de retraite déposé à la Caisse des dépôts et consignations. Ce fonds de retraite comprenait : 1^o les versements des sociétés ; mais une partie quelconque du capital de réserve ne pouvait être affecté au fonds de retraite qu'autant que le service des maladies était parfaitement assuré ; les prélèvements devaient d'ailleurs être examinés par la commission de surveillance et approuvés, s'il y avait lieu, par le ministre de l'Intérieur ; 2^o des subventions administratives prises sur les revenus de la dotation des sociétés de secours mutuels ; 3^o des dons et des legs. La société était maîtresse de désigner les bénéficiaires de la retraite et le chiffre de la pension. Mais les membres choisis par elle devaient avoir plus de 50 ans et avoir versé la cotisation pendant dix ans au moins. Trois procédés étaient à la disposition des

1. L'incertitude des ressources obtenues par les cotisations des membres honoraires apparut d'ailleurs si manifeste que la commission supérieure d'encouragement et de surveillance n'accorda l'approbation qu'aux sociétés dont les statuts réservaient expressément au conseil d'administration le droit éventuel de réduire le chiffre des pensions promises. Fagedet, *loc. cit.*, p. 43.

sociétés pour assurer le service des retraites : ou bien verser leurs fonds à la Caisse des dépôts et consignations sans prendre des livrets à la Caisse des retraites ; ou bien placer immédiatement à la Caisse des retraites, au nom des membres désignés, la somme nécessaire pour la constitution de la retraite en réservant le capital ; ou bien effectuer l'opération précédente, mais en aliénant le capital. Le premier système, d'ailleurs adopté par la majorité des sociétés, est celui qui répondait le mieux au vœu du législateur (1).

Ce régime était un premier pas vers la liberté des sociétés mutualistes 'en matière de retraites. Mais c'était un pas bien timide. En premier lieu, ce régime ne s'appliquait qu'aux sociétés approuvées : en conséquence les sociétés autorisées demeuraient soumises au décret de 1852 et ne pouvaient créer un fonds commun de retraite que si elles avaient un nombre suffisant de membres honoraires. En second lieu, les sociétés approuvées elles-mêmes ne jouissaient que d'une liberté fort restreinte : elles ne pouvaient se charger du service des retraites que lorsqu'elles avaient entièrement assuré le service des secours en cas de maladie.

1. *Bulletin des Sociétés de secours mutuels*, année 1856, p. 120. Rapport de la Commission de surveillance, Fagedet, *loc. cit.*, p. 48.

III

Le législateur de 1898 a supprimé toute hiérarchie entre les attributions de la Mutualité. Il a compris que la tâche de celle-ci est aussi bien de venir en aide au vieillard que de secourir le malade. L'article 1^{er} définit les sociétés de secours mutuels de la façon suivante : « Des associations de prévoyance qui se proposent d'atteindre *un ou plusieurs* buts suivants : assurer à leurs membres participants et à leurs familles des secours en cas de maladie, blessure ou infirmité, *leur constituer des pensions de retraite.* » Il y a donc égalité entre les divers objets que peuvent se proposer les sociétés mutualistes ; le texte leur permet même de se spécialiser et de se consacrer exclusivement au service des retraites. En outre la loi de 1898 autorise les sociétés libres aussi bien que les sociétés approuvées à constituer à leurs adhérents des pensions de retraite indépendamment des membres honoraires qu'elles peuvent posséder.

L'octroi de cette charte, que fut la loi de 1898, imprima à la Mutualité un essor admirable. Des milliers de sociétés se fondèrent en quelques années et des millions d'adhérents furent groupés. Mais l'œuvre accomplie ne répond cependant ni aux efforts fournis ni aux espérances conçues. Les premiers obstacles se trouvaient dans la loi elle-même qui, bien

qu'inspirée par le plus pur désir de favoriser la mutualité, paralysa néanmoins, par certaines dispositions, son action dans le domaine des retraites.

Deux raisons s'opposent à ce que les sociétés mutualistes puissent actuellement constituer utilement des retraites (1). La première résulte du régime donné au fonds commun inaliénable ; la deuxième provient de ce que la Caisse des dépôts et consignations n'admet pas que les caisses autonomes pour les retraites puissent bénéficier du taux d'intérêt de faveur de 4 1/2 %.

Les sociétés ont le choix, pour la constitution des retraites, entre deux systèmes : celui du fonds commun inaliénable, celui du livret individuel. Par le système du livret individuel, les pensions sont constituées à l'aide de la Caisse nationale des retraites ou d'une caisse autonome ; les pensions sont alors formées par les versements des membres de la société (à capital aliéné ou réservé au profit des sociétaires) et par les ressources dont les statuts permettent de faire bénéficier les livrets individuels (à capital aliéné ou réservé au profit de la société),... les pensions sont servies à l'aide des intérêts de ce fonds ; pour bénéficier des pensions les membres doivent être

1. *Le Musée Social*, mai 1909, n° 5 : La Mutualité et les retraites ouvrières. Rapport présenté à la Section des assurances du Musée Social par M. Hébrard de Villeneuve, conseiller d'État, membre du Conseil supérieur de la Mutualité. — Discussion, p. 114 et suiv.

âgés de cinquante ans et avoir cotisé pendant quinze ans au moins.

Le fonds commun est constitué par les éléments suivants : cotisations spéciales en vue des retraites ; excédents des cotisations qui n'ont pas servi à la répartition de secours en cas de maladies ou d'accidents ; cotisation des membres honoraires ; dons, legs, subvention de l'État. Le fonds commun peut être placé en valeurs ou en immeubles et être placé en dépôt soit dans les caisses d'épargne, soit à la Caisse des dépôts et consignations. L'article 23 de la loi de 1898 stipule que les pensions de retraites alimentées par le fonds commun sont constituées à capital réservé au profit de la société et que les sociétés de secours mutuels devraient verser les capitaux à la Caisse des dépôts et consignations « en compte affecté pour toute la durée de la société, à la formation et à l'accroissement d'un fonds commun inaliénable ». Avec le système du fonds commun inaliénable, les sociétés ne peuvent constituer leurs pensions qu'avec les intérêts seulement des capitaux économisés. Il est vrai que l'article 21 dispose ce qui suit : « Les statuts des sociétés décideront si elles devront verser ou non au fonds de retraite en totalité ou en partie les subventions de l'État, les dons et les legs, les cotisations des membres honoraires et les autres ressources disponibles. » Il semble bien que ce texte permette aux sociétés, si elles adoptent le système

du fonds commun, d'alimenter celui-ci comme elles l'entendent. Mais la suite de l'article 21 est en contradiction avec le paragraphe précédent, puisqu'elle décide que les intérêts qui ne reçoivent pas d'emploi au cours de l'année sont capitalisés tous les ans.

En somme, le régime du fonds commun inaliénable est celui-ci : impossibilité pour les sociétés de retirer de leur fonds commun, pour l'aliéner, la moindre partie des sommes versées par elle, lorsqu'elles ont des pensions à constituer ; obligation pour les sociétés de servir les pensions avec les seuls intérêts des fonds communs ; capitalisation d'office de ces intérêts chaque fois que, dans l'année, ils ne sont pas employés pour des retraites.

Le résultat de ce régime a été, suivant l'expression de M. Hébrard de Villeneuve, « une accumulation de capitaux qui font fort bel effet dans les statistiques, mais qui ne se prêtent guère aux besoins journaliers d'un service de pensions (1) ».

La seconde cause de l'insuccès de la mutualité en matière de retraites, sous l'empire de la loi de 1898, ce sont les rigueurs de traitement auxquelles sont soumises les caisses autonomes qui, dans l'esprit même des auteurs de la loi, devaient procurer l'organisation des retraites dans les campagnes (2).

1. *Musée Social*, *loc. cit.*, p. 98.

2. Hébrard de Villeneuve, *loc. cit.*, p. 98-99.

On ne pouvait espérer que les petites sociétés formées dans les villages avec vingt, quarante ou même cent membres, pourraient assurer à leurs membres, à côté des secours de maladies, un service régulier de retraites. L'union apparaît comme nécessaire pour parer aux inconvénients de l'émiettement. Or, l'instrument de ces unions devait être la caisse autonome dont l'article 27 de la loi de 1898 avait renvoyé l'organisation à un règlement d'administration publique. Ce règlement intervint tardivement et ce n'est que le 25 mars 1901 que le décret fut signé. Mais la Caisse des dépôts et consignations refusa d'attribuer aux fonds qui lui seraient déposés par les caisses autonomes le taux de faveur de 4 1/2 %. Le ministre des Finances appuya cette résistance. Il en résulta qu'aucune caisse autonome ne se fonda.

Un projet de loi élaboré par M. Lourties, d'accord avec le Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels faisait disparaître les inconvénients en modifiant la loi de 1898 sur un certain nombre de points (1).

Mais il ne suffisait pas de modifier la loi de 1898 pour assurer à la mutualité l'efficacité de son action dans l'organisation des retraites. Une autre cause de son insuccès relatif a été l'insuffisance des subventions de l'État (2). Les chiffres minimes que représentent actuellement les versements des sociétaires

1. *J. off.*, décembre 1901.

2. Hébrard de Villeneuve, *loc. cit.*, p. 100 et suivantes.

ne peuvent permettre d'alimenter à la fois un service de maladies et un service de pensions. D'autre part, on ne peut songer à demander aux seuls mutualistes les ressources nécessaires. Exiger des travailleurs qui vivent péniblement d'un modeste salaire qu'ils suppriment le pain d'aujourd'hui pour assurer le pain de l'avenir serait inhumain (1). Il faut donc augmenter le chiffre des subventions. « Il suffit, disait M. Hébrard de Villeneuve (2), de comparer les charges résultant du service de l'assistance aux vieillards (près de 80 millions) avec les quelques millions attribués à la mutualité pour être convaincu que ce n'est pas seulement le devoir de l'État, mais son intérêt qui commande l'augmentation du budget de la prévoyance ; on peut affirmer qu'en réduisant ainsi pour l'avenir les sacrifices que lui impose l'assistance il aura fait du même coup une bonne action et un bon placement. »

On ne saurait souligner trop fortement une observation aussi juste.

La loi du 1^{er} avril 1898 a été suivie d'une série d'arrêtés établissant au profit des sociétés de secours mutuels des barèmes de subventions. Ces subventions sont, pour les secours-maladie, de 0 fr. 50 par membre avec un maximum de 500 francs ; pour les retraites elles varient, suivant les modalités, en-

1. *Ibidem.*, p. 100.

2. *Ibidem.*

tre 3.000 francs et 10.000 francs. Tant que la mutualité était composée de petits groupements, ces maxima étaient naturels ; mais ils sont devenus insuffisants quand l'action des mutualités s'est élargie. « Il s'est alors produit ce paradoxe contre le bon sens, dit à la tribune de la Chambre M. Lairolle (1), que lorsqu'une société a dépassé le maximum qui est exigé par la loi, plus elle est nombreuse, plus elle rend de services, et moins elle est subventionnée par l'application du maximum des subventions. » Il eût été heureux que les considérations budgétaires permettent de réformer les barèmes de subventions et de supprimer ce maximum qui est, suivant l'expression de M. Lairolle, « une espèce de ceinture empêchant le développement de la mutualité française ».

Il conviendrait d'ailleurs que la majoration des subventions fût supportée en commun par l'État, les départements et les communes, suivant qu'il a été fait pour l'application de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite et de la loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards. Ce régime n'aurait pas seulement pour conséquence d'alléger le fardeau du Trésor public ; il intéresserait les municipalités au développement des sociétés de secours mutuels ; or la commune est le berceau naturel de la mutualité (2) ; il

1. Séance de la Chambre du 24 janvier 1911: *Journ. off.*, p. 253.

2. Hébrard de Villeneuve, *loc. cit.*, p. 101.

est juste que la charge soit imposée aux premiers bénéficiaires, puisque la postérité des œuvres de prévoyance se répercute certainement sur les autres services communaux.

CHAPITRE III

Le rôle de la Mutualité dans le régime de 1910

I

Le projet, qui devait aboutir à la loi de 1910, en adoptant le système de l'obligation, c'est-à-dire un système en quelque sorte intermédiaire entre ceux de la liberté subsidiée et de l'assistance, encourait par là même les critiques des partisans de ces deux systèmes opposés. Il s'exposait surtout aux attaques des mutualistes.

Le régime de la liberté subsidiée est très favorable au développement de la mutualité. Nous avons l'exemple de la loi belge. Au contraire, l'adoption du régime de l'obligation n'allait-elle pas porter une grave atteinte au développement de la mutualité française ? Quel rôle pourraient jouer les sociétés mutuelles lorsque la retraite sera obligatoire ? N'allaient-elles pas être condamnées à une inaction presque complète en matière de retraites ?

L'inquiétude se manifesta par la voix des congrès mutualistes et par celle des conseils généraux. Le

sixième Congrès national de la mutualité à Nantes (17-24 mai 1904) émit le vœu « que les retraites ouvrières soient organisées par la mutualité avec l'aide et sous le contrôle de l'État, ou tout au moins que l'État organise ce service sur les bases et avec le concours des sociétés de secours mutuels ». Dans le même sens le deuxième Congrès national des retraites pour la vieillesse (1-14 juin 1905) tenu à Paris, au Musée social, émit le vœu: « 1° qu'en aucun cas la législation projetée ne porte atteinte aux droits et prérogatives de la mutualité ; 2° que la mutualité soit admise dans la plus large mesure à participer aux services de l'assurance générale et que les assurés éventuels soient, dans tous les cas, mis en état d'entrer dans les sociétés de secours mutuels. » En 1905, 63 conseils généraux sur 66 ayant délibéré émettaient le vœu que « les pouvoirs publics, en organisant les retraites pour les travailleurs de France, veuillent bien faire appel à la collaboration la plus directe et la plus large des sociétés de secours mutuels, qui seront prêtes à servir d'organes à tout système de prévoyance nationale utilisant les deux ressorts essentiels d'une démocratie : l'effort individuel et l'association ».

C'était donc non seulement l'opinion mutualiste, mais l'opinion publique tout entière qui s'émouvait. Afin de ne pas la heurter, le projet de loi voté par la Chambre le 25 février 1906, par 512 voix contre 5,

s'efforçait de maintenir aux mutualités un rôle important. Au lieu d'opérer leurs versements à la caisse de l'État, les salariés auront le droit de les effectuer dans les sociétés mutuelles à condition de notifier leurs intentions à leurs patrons qui seront également tenus de s'adresser aux mêmes sociétés. En ce cas, les mutualités pourront servir d'intermédiaires avec les caisses de l'État ou constituer elles-mêmes les retraites en capitalisant les sommes. L'État complétera la retraite jusqu'à ce qu'elle atteigne 360 francs. Les sociétés mutualistes qui font, outre l'assurance-vieillesse, l'assurance maladie et blessures, auront un avantage spécial : la moitié du prélèvement de 2 % pour la retraite pourra être affectée à la branche maladie, ce qui n'empêchera pas que l'État complète la retraite jusqu'à 360 francs. Les unions de sociétés de secours mutuels pourront, sur leur demande, prendre la place des caisses de l'État quand elles comprendront au moins les $\frac{2}{3}$ des assujettis à la loi dans la circonscription. Dans ces conditions, même les versements des non-mutualistes devront être effectués à ces sociétés qui seront indemnisées de ces nouvelles charges, dans les mêmes proportions que les caisses de l'État qu'elles remplacent. Telles furent les dispositions des articles 11 à 15 du projet de 1906. Ainsi l'on s'efforçait de faire une place légitime, dans l'œuvre législative nouvelle, à la mutualité, cette « cellule originelle de la prévoyance », selon le mot

de M. Léon Say, cet « instrument préféré parce que préférable de l'application de la loi », suivant la formule, tant de fois invoquée par les mutualistes, qu'avait employée M. Waldeck-Rousseau.

Cependant, à la veille de la loi de 1910, les inquiétudes n'étaient pas calmées, ainsi qu'en témoignèrent les discours de MM. Lourties et Poulle au Sénat le 16 novembre 1909 (1). Aux mois de janvier et de février 1909, la section des assurances sociales du Musée social discuta la question de la mutualité dans ses rapports avec les retraites ouvrières (2). Le rapporteur, M. Hébrard de Villeneuve, montra que, dans le régime de l'obligation, les sociétés de secours mutuels, loin d'être exclusivement cantonnées dans les services de maladie, auraient encore un rôle utile à remplir. « Cette phalange disciplinée et dévouée (la mutualité), dit-il, attend qu'on lui fasse appel : elle supplie les chefs qui auront l'honneur de la victoire, mais qui supporteraient la responsabilité d'une défaite, de ne pas repousser l'aide de ceux qui ont fait leurs preuves comme entraîneurs d'hommes et elle se permet de leur rappeler que c'est moins avec les gros effectifs qu'avec les troupes d'élite qu'on gagne les batailles (3). »

La loi du 5 avril 1910 a-t-elle donné satisfaction aux mutualistes ?

1. *Journal officiel* du 17. Déb. parl., pages 911 et 916.

2. *Le Musée social*, mai 1909.

3. *Musée social*, *loc. cit.*, p. 112.

Nous devons rechercher le rôle attribué aux sociétés de secours mutuels par les textes de cette loi. Nous devons aussi faire connaître les critiques et les desiderata des mutualistes.

Peu de temps après la promulgation de la loi nouvelle, la Fédération nationale de la Mutualité française sollicita de tous les mutualistes une vaste consultation. Un questionnaire fut adressé à chacun d'eux. Les réponses peuvent se classer en deux catégories. Les unes — c'est la minorité — estimèrent que les sociétés mutuelles n'avaient pas à s'occuper de la loi, qu'elles devaient mettre leur activité exclusivement au service de l'invalidité et des œuvres annexes et qu'il n'était pas opportun que, pour des avantages hypothétiques et peu tangibles, elles assumassent des travaux difficiles et des responsabilités très lourdes en collaborant à l'œuvre des retraites. La grande majorité des autres réponses firent ressortir les imperfections de la loi de 1910 et signalèrent les améliorations désirables ; mais elles cherchent à faire cadrer, dans la mesure du possible, les dispositions actuelles avec les organismes mutualistes (1).

Les doléances et les revendications mutualistes ont été portées éloquemment à la tribune de la Chambre des députés, lors du grand débat des 23 et 24 janvier dernier, par MM. Deschanel et Lairolle. Le rap-

1. *La Mutualité française*, novembre 1910. Rapport présenté par M. Emile Leven, p. 35.

porteur général et le ministre du Travail se sont efforcés de répondre aux questions et aux critiques.

Pour examiner dans ses points essentiels le problème de la participation de la mutualité à l'œuvre des retraites ouvrières, nous devons considérer successivement le rôle des sociétés de secours mutuels en tant qu'organes intermédiaires entre leurs adhérents et la Caisse nationale des retraites, se chargeant de la collecte et de la transmission des contributions ouvrières et patronales, puis le rôle de ces sociétés en tant qu'elles peuvent être chargées d'assurer directement et par elles-mêmes le service des retraites.

Il nous faudra aussi mettre en relief l'importance de l'allocation de maladie accordée à nos sociétés par l'article 18 de la loi.

Nous devons en outre diriger notre attention sur les desiderata si importants de la mutualité qui concernent : 1° l'équivalence de la retraite mutualiste constituée en vertu de la loi de 1898 et de la retraite constituée en vertu de la loi de 1910 ; 2° l'aliénabilité, au moins partielle, du fonds commun de retraites mutualistes formé suivant la loi de 1898.

Enfin il nous restera à montrer le rôle bienfaisant et considérable qui peut être joué, en matière de retraites, par l'institution des mutualités scolaires.

II

Les assujettis doivent payer une cotisation annuelle de 9 francs, ou mensuelle de 0 fr. 75, ou journalière de 0 fr. 03. Les employeurs sont astreints à des versements égaux. Ces versements sont réduits de moitié lorsqu'il s'agit de mineurs au-dessous de 18 ans.

Les versements des salariés sont prélevés sur le salaire par l'employeur lors de chaque paye. Chaque assuré reçoit à la fois une carte personnelle d'*identité* ainsi que des cartes annuelles destinées à l'apposition de timbres constatant les versements effectués obligatoirement pour son compte ou facultativement par lui-même.

En outre le *montant total* du prélèvement et de la contribution patronale est *représenté par un timbre mobile* que l'employeur doit apposer sur la carte de l'assuré.

En définitive, c'est l'employeur qui précompte la cotisation, y ajoute un versement égal et doit, pour le montant de ces deux sommes, s'approvisionner en timbres spéciaux et les apposer sur la carte annuelle de l'assuré.

Or, les sociétés et les unions de sociétés de secours mutuels peuvent se charger de l'encaissement et de la transmission de la double cotisation dont il s'agit. Il en est de même, aux termes de l'article 14 de la

loi, des Caisses départementales ou régionales de retraites, des caisses patronales ou syndicales de retraites, des caisses de syndicats de garantie et des caisses de retraites des syndicats professionnels (1).

Les groupements mutualistes peuvent donc rece-

1. D'après l'article 14 de la loi du 5 avril 1910, les comptes individuels des assurés sont ouverts à leur choix dans l'une des caisses ci-après :

1° La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse dont la gestion continue à être assurée dans les conditions de la loi du 20 juillet 1886 par la Caisse des dépôts et consignations, sous le contrôle de la Commission de surveillance placée auprès de cette caisse et qui ouvrira dans ses écritures une section spéciale pour les opérations afférentes à la présente loi ;

2° Sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels dans les conditions spécifiées à l'article 17 ;

3° Caisses départementales ou régionales de retraites instituées par décret et administrées par des comités de direction composés pour un tiers de représentants du Gouvernement, pour un tiers de représentants élus des assurés et pour le troisième tiers de représentants élus des employeurs ;

4° Caisses patronales ou syndicales de retraites ;

5° Caisses de syndicats de garantie liant solidairement les patrons adhérents pour l'assurance de la retraite ;

6° Caisses de retraites de syndicats professionnels.

Les caisses prévues dans ces cinq alinéas relèvent du ministre du Travail. Elles jouissent de la personnalité civile et sont soumises au contrôle financier du ministre des Finances, dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique. Leurs fonds sont employés en placements prévus à l'article ci après.

Chaque caisse, dans le premier semestre de chaque année, délivre gratuitement aux assurés un bulletin indiquant le total des versements obligatoires et facultatifs qu'elle a reçus l'année précédente, ainsi que

voir d'avance les versements obligatoires des assurés en les inscrivant sur leurs cartes avec une mention spéciale.

En outre, en vertu de l'article 12 de la loi, les Unions ou sociétés de secours mutuels qui se chargent de l'encaissement et de la transmission des cotisations à l'assureur reçoivent une remise de 5 % sur ces fonds pour leurs frais de gestion.

Au surplus, ainsi que l'a observé M. Émile Leven dans son rapport à l'assemblée générale de la Fédération nationale de la Mutualité française (1), rien ne s'oppose à ce que les employeurs facilitent la transmission de la double cotisation aux organisateurs mutualistes. Or, beaucoup d'institutions patronales, et même de petits patrons, témoignent de l'intérêt à la mutualité, soit en créant eux-mêmes des sociétés mutualistes, soit en s'inscrivant comme membres honoraires des sociétés, soit en les subvention-

le montant de la retraite éventuelle à soixante-cinq ans, atteinte au 31 décembre de l'année précédente.

Article 12, § 8 : « Les caisses d'épargne, les sociétés de secours mutuels, et les syndicats qui seront admis par les ministres du Travail et des Finances, dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique, à se charger des encaissements de cotisations pour l'une des caisses visées à l'article 14 sont soumis, pour ces encaissements, au contrôle financier du ministre des Finances. »

1. Rapport sur la participation de la mutualité au fonctionnement de la loi des retraites ouvrières : cf. *La Mutualité française*, novembre 1910, p. 39.

nant. Il y a donc tout lieu de penser que les employeurs auront à cœur d'être les auxiliaires de la mutualité, qu'ils la mettront à même de jouer largement son rôle d'intermédiaire et par suite de bénéficier fréquemment de la bonification de 5 % dont il vient d'être parlé.

Comment, au point de vue pratique, obtenir ce résultat ? Dans cet ordre d'idées, la Fédération générale de la Mutualité française préconise la combinaison suivante (1) : L'État pourrait émettre un timbre spécial dit *timbre mutualiste*, représentatif de la double cotisation hebdomadaire ou journalière de l'assujetti à la loi. Ces timbres, mis en vente partout, seraient apposés sur les cartes annuelles par l'employeur au fur et à mesure des retenues qu'il ferait à l'assujetti et auxquelles il ajouterait sa cotisation personnelle égale à celle de l'employé. Le produit de la vente de ces timbres reviendrait aux sociétés, unions de sociétés de secours mutuels, ou fédérations régionales, suivant que l'un de ces trois organismes se chargerait de la collecte et de la transmission ; elles auraient à fournir la liste des assujettis appartenant à leurs sociétés, d'une part à l'employeur, d'autre part à l'agent du Trésor chargé de la vérification des comptes. Dans les trois mois, ou en fin d'année, les organisations ayant concouru à l'encaissement et à

1. *La Mutualité française*, 1910, rapport précité.

la transmission à l'établissement assureur recevraient les 5 % prévus à l'article 12. Comme les timbres apposés par l'employeur seraient représentatifs de la double cotisation, il en résulterait que la société, l'union ou la fédération recevrait bien 5 % sur 18 fr., soit 0 fr. 90 pour les assujettis majeurs, et non plus seulement sur 9 francs, soit 0 fr. 45.

En lui-même, ce système du timbre mutualiste émis par l'État ne serait autre que celui qui est appliqué en Allemagne depuis vingt ans pour les caisses régionales d'invalidité ou de retraites.

Il n'est pas douteux qu'il serait un mode très pratique de transmission de la double cotisation et qu'il permettrait aux employeurs de venir en aide aux organisations mutualistes.

Or, il y a un intérêt évident, pour la mutualité, pour son influence générale dans le pays, pour le développement si utile de ses rapports avec les employeurs, à ce que les organismes mutualistes se chargent de l'encaissement et de la transmission des cotisations dans la plus large mesure possible.

Une dernière observation est nécessaire relativement à la gestion des fonds recueillis par les sociétés mutuelles en vue de les transmettre.

Les sociétés qui, n'assurant pas la retraite, se borneront à déposer les sommes recueillies par elles à la Caisse des dépôts et consignations sont visées par le dernier paragraphe de l'article 17 que nous citons.

plus loin. Aux termes de ce texte, leurs versements formeront un fonds de retraite distinct et aliénable ; mais les sociétés ne bénéficieront, à raison de ces versements, ni des subventions de l'État prévues par la loi du 1^{er} avril 1898, ni de la bonification d'intérêt prévue par la loi de finances du 31 mars 1903.

Il ne saurait être mis en doute que c'est seulement pour la part qu'elles verseraient au fonds de retraite créé en vertu de la loi de 1910 que les sociétés mutualistes seront soumises au droit commun. Mais tous les avantages reconnus aux mutualistes par la loi du 1^{er} avril 1898 sont maintenus pour tous les versements autres que ceux qui alimentent le fonds provenant des versements obligatoires des assujettis à la loi de 1910. Le dernier paragraphe de l'article 17 ne vise en effet que « les sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations en exécution de la présente loi ».

III

L'article 17 de la loi est ainsi conçu :

« Toute société ou union de sociétés de secours mutuels, libre ou approuvée, qui a été préalablement agréée à cet effet par décret rendu sur la proposition du ministre du Travail et du ministre des Finances, est admise à assurer directement pour ses sociétaires les retraites prévues par la présente loi. Ces retraites

bénéficient de tous les avantages qui y sont spécifiés.

« L'agrément ne peut être refusé qu'aux sociétés ou unions ne remplissant pas les conditions générales déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances.

« En cas de refus d'agrément dans les trois mois de la demande, un recours peut être formé devant le Conseil d'État, sans ministère d'avocat et avec dispense de tout droit. L'agrément ne peut être retiré que par décret rendu sur avis conforme de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières et sauf recours devant le Conseil d'État dans les conditions sus-énoncées.

« Les sommes déposées par les sociétés à la Caisse des dépôts et consignations en exécution de la présente loi formeront un fonds de retraite distinct et aliénable et les sociétés ne bénéficieront à raison de ces versements ni des subventions de l'État prévues par la loi du 1^{er} avril 1898 ni de la bonification d'intérêt prévue par la loi de Finances du 31 mars 1903. »

Il résulte de ce texte que les sociétés et les unions de sociétés de secours mutuels pourront assurer elles-mêmes les retraites si elles sont agréées à cet effet, c'est-à-dire si elles remplissent les conditions générales déterminées par un règlement d'administration publique.

L'avant-projet du règlement d'administration pu-

blique détermine ainsi les conditions auxquelles les groupements mutualistes pourront être agréés en vue d'assurer les retraites (1). Ceux-ci devront adresser au ministre du Travail une demande accompagnée d'un exemplaire des statuts et d'un extrait de la délibération de l'assemblée générale par laquelle la société ou l'union s'engage à assurer directement les retraites. En même temps la société ou l'union devra justifier, par une liste certifiée par le président et le trésorier, qu'elle compte au moins 2.000 adhérents placés sous le régime des articles 1 à 36 de la loi de 1910 et s'étant engagés à choisir la société comme assureur. Mais le nombre de 2.000 sera abaissé à 500 si la société ou l'union demande un agrément conditionnel. Dans ce cas, l'agrément ne deviendra définitif que si la société ou l'union justifie, dans le délai d'un an à compter du décret d'agrément, qu'elle compte au moins 2.000 membres. Si cette condition n'était pas remplie, l'agrément cesserait d'avoir effet et la société ou l'union pourrait être autorisée par décret à fusionner avec une société ou une union de sociétés agréées. Toutefois la durée du délai sera élevée à deux ans, à titre transitoire, pendant la période biennale qui suivra l'entrée en vigueur de la loi. Ces dispositions sont excellentes. Les groupements mutualistes, pour jouer convenablement le rôle d'établissements assureurs, avec les responsabilités

1. Voir le texte dans *La Mutualité Française*, novembre 1910, p. 51.

que ce rôle comporte, doivent présenter toutes les garanties qui résultent de la loi des grands nombres et toutes les conditions qu'exige une bonne gestion financière (1).

Mais une question très importante pour les organisations mutualistes est celle de savoir si les avantages à elles attribués par la loi sont égaux à ceux qui sont conférés aux autres organismes pouvant se charger du service des retraites. Si la réponse était négative, les groupements mutualistes se trouveraient dans un état d'infériorité regrettable.

M. Lairolle (2) a montré que les bonnes intentions du législateur à l'égard de la mutualité se sont un peu volatilisées au cours des travaux préparatoires, de telle sorte que « les avantages faits aux mutualistes ne leur confèrent pas le droit de préférence, bien légitime, qui leur avait été garanti par la loyauté de tous les présidents du Conseil et de tous les ministres de la mutualité qui s'étaient succédé au pouvoir. »

« Vous nous avez donné certains avantages, dit l'honorable député, mais vous avez réservé à d'autres corporations, à d'autres établissements, des avanta-

1. C. Rapport présenté au Conseil supérieur de la mutualité sur les règlements d'administration publique relatifs à la loi des retraites ouvrières du 5 avril 1910 par M. Léopold Mabilleau, *La Mutualité Française*, novembre 1910, p. 56.

2. Chambre, 1^{re} séance du 24 janvier 1911, *Journal officiel*, p. 255.

ges précieux qui ne nous sont pas accordés à nous, sociétés de secours mutuels. »

Cette observation est très fondée. En vertu de l'article 19, troisième alinéa, les adhérents aux caisses patronales, aux caisses syndicales et aux caisses de syndicat de garantie solidaire peuvent être dispensés, par le décret qui en autorisera la constitution, des versements prévus à l'article 2 de la loi, à condition que les pensions soient au moins égales à celles qui seraient obtenues dans les mêmes périodes en vertu de la loi. En outre, si les caisses indiquées reçoivent des employeurs des cotisations supérieures aux contributions fixées à l'article 2, elles sont tenues seulement de capitaliser au compte de chaque salarié la partie de la cotisation correspondant à la contribution obligatoire, et elles peuvent, avec le surplus, soit constituer des réserves, soit accorder des avantages supplémentaires aux bénéficiaires ou à leurs familles dans les conditions déterminées par les statuts approuvés. Enfin, les syndicats de garantie solidaire peuvent employer leurs fonds jusqu'à concurrence du tiers, en immeubles situés en France, et jusqu'à concurrence d'un dixième, confondu dans le tiers précédent, en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations ayant leur siège en France et offrant une solvabilité notoire.

Or les avantages précédents n'ont pas été reconnus aux sociétés mutualistes. Celles-ci ne sont point

dispensées des retenues obligatoires ; elles ne peuvent affecter partie de leurs capitaux à des placements susceptibles d'améliorer le rendement des fonds appartenant aux assurés ou de diminuer l'importance des versements qu'ils auront à effectuer pour obtenir la retraite minima.

Les mutualistes critiquent avec raison cette différence de traitement (1). Pourquoi priver les sociétés et les unions de sociétés de secours mutuels des avantages accordés aux Caisses patronales et aux Syndicats de garantie, si elles peuvent assurer les mêmes garanties ? N'y a-t-il pas à cet égard, dans la loi, une distinction arbitraire et injustifiable.

« N'est-il pas admissible même, dit M. Émile Leven (2), que beaucoup d'employeurs ne préfèrent, au lieu de constituer eux-mêmes des Caisses dont ils auront à assurer la gestion, ne préfèrent s'entendre avec nos organisations, dont les cadres existent déjà, pour qu'elles constituent à leur place des Caisses équivalentes dans le Conseil d'administration desquelles ils pourraient entrer et auxquelles ils apporteraient leur triple concours financier, technique et moral ? »

Le même auteur ajoute, avec raison, qu'en accor-

1. Cf. le discours précité de M. Lairolle.

Cf. *La Mutualité française*, novembre 1910, p. 41-42 (rapport de M. Émile Leven).

2. *Loc cit.*, p. 42.

dant aux groupements mutualistes les mêmes prérogatives qu'aux associations patronales et aux syndicats de garantie, non seulement on assurera aux placements un rendement rémunérateur et judicieux, non seulement on aidera au développement des œuvres d'hygiène sociale, à l'accroissement de puissance productive de la France, mais on remédiera à la pléthore des capitaux qui est le danger du système de capitalisation. L'application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes entraînera, en effet, l'accumulation de sommes considérables. Il importe que cette concentration de capitaux ne se fasse pas sans profit pour la communauté nationale.

IV

L'article 18 de la loi dispose ce qui suit : « Indépendamment de l'allocation prévue à l'article 12, les sociétés de secours mutuels reçoivent de l'État une allocation annuelle d'un franc cinquante centimes (1 fr. 50), réduite à soixante-quinze centimes (0 fr. 75) pour les assurés de moins de dix-huit ans, qui sera affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation maladie de l'assuré. Toutefois cette allocation n'est pas attribuée si la cotisation versée pour l'assurance contre la maladie est inférieure à six fr. (6 fr.) ou à trois francs (3 fr.) si l'assuré a moins de dix-huit ans. »

Les mutualistes considèrent ce dégrèvement comme l'avantage le plus important qui leur soit accordé par la loi de 1910, les autres allocations prévues n'étant que le remboursement pur et simple des frais et débours de tout genre qui incomberont aux sociétés ou unions du fait même de l'organisation des services d'encaissement, de transmission, de gestion et de contrôle qu'elles auront à supporter (1).

Toutefois une certaine difficulté a été soulevée pour l'interprétation de l'article 18. On a pu se demander si seuls les adhérents aux sociétés s'occupant à la fois de la maladie et de la retraite, et non pas de la maladie seulement, auraient droit au dégrèvement dont il s'agit.

Or il n'est pas douteux que le dégrèvement doit profiter à toutes les sociétés mutualistes, même si elles ne font pas la retraite. L'intention du législateur a été, dans cette disposition, de dégrever le mutualiste d'une partie de la double cotisation maladie et retraite et, par suite, d'éviter que la charge à lui imposée par la loi sur la retraite obligatoire ne lui fasse abandonner la société de secours contre la maladie.

Au surplus nous pouvons citer, en ce sens favorable aux mutualistes, les déclarations les plus formelles du ministre du Travail à la Chambre des députés, dans la séance du 26 janvier 1911.

1. Rapport de M. Émile Leven, *loc. cit.*, p. 44.

M. le Rapporteur général (1). — Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous poser une question qui n'a pas encore été soulevée, et qui est, je crois, très importante. Il est bien entendu, n'est-ce pas, malgré tout ce qu'on a pu dire dans les travaux préparatoires, que la subvention de 1 fr. 50 sera donnée à toutes les sociétés de secours mutuels, même si elles ne font pas la retraite ?

M. le Ministre du Travail. — C'est entendu.

M. le Rapporteur général. — Il reste bien entendu aussi que les assurés faisant partie de ces sociétés peuvent être obligatoires aussi bien que facultatifs.

M. le Ministre du Travail. — Certainement.

Et le rapporteur général conclut en ces termes qui méritent d'être reproduits : « Quelle merveilleuse arme de propagande pour les sociétés mutualistes, lorsqu'elles pourront dire : Au lieu de payer 9 francs pour la maladie, vous ne paierez plus que 7 fr. 50, lorsque vous serez assuré facultatif de la nouvelle loi des retraites. La combinaison des articles 18 et 36 est sur ce point décisive, à mon avis, malgré les travaux préparatoires.

« Nous donnons ainsi aux sociétés de secours mutuels une des armes les meilleures et les plus sûres dont elles puissent disposer pour leur propagande dans les milieux ruraux où il nous faut faire connaî-

1. *Journal off.*, Déb. parl., Chambre, janvier 1911, p. 238-289.

tre et aimer à la fois la loi de la mutualité et la loi des retraites.

« Si telle est définitivement l'interprétation du ministère du Travail, et je vois que c'est la sienne, le fait de l'affirmer aura un grand retentissement dans les milieux ruraux et mutualistes et y éveillera l'énergie et la foi d'un grand nombre de libres propagandistes. »

V

Avant la loi de 1910, beaucoup de prévoyants ont constitué des caisses de retraites en conformité de la seule législation qui leur était alors offerte. Ils ont versé des cotisations, les retraites ont eu un commencement de formation. Ils ont devancé le vœu du législateur en s'assurant eux-mêmes contre la vieillesse. Pourquoi leur imposer la prévoyance obligatoire puisqu'ils ont su, par la prévoyance libre, obtenir les résultats obtenus par la loi ? Le but de l'amendement Fortier a été de permettre aux mutualistes d'utiliser, au point de vue du fonctionnement de la retraite nouvelle, la retraite commencée sous l'empire de la loi de 1898.

Il était juste d'admettre l'*équivalence* de la retraite mutualiste et de la retraite d'État de telle sorte que le prévoyant qui avait devancé l'œuvre parlementaire fût dispensé d'un cumul de charges impossibles à soutenir.

L'équivalence est accordée par l'articlé 19 de la loi de 1910 aux caisses patronales. Il devait en être de même des caisses de retraites mutualistes, sans quoi celles-ci se seraient trouvées en état manifeste d'infériorité.

Or, l'amendement Fortier a pris place dans la loi; il est devenu les paragraphes 9 et 10 de l'article 3 de la loi du 5 avril 1910. Aux termes de ces textes, les assurés de la loi de 1910 qui justifieraient d'être adhérents d'une société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite pourront être autorisés à appliquer à celle-ci les versements auxquels ils sont assujettis par la présente loi.

Mais tout le monde convient que ces textes sont conçus d'une manière trop large et trop vague pour donner lieu à une application utile (1). Il y a même une contradiction entre les deux derniers paragraphes de l'article 3. L'un déclare que les prévoyants qui auront fait des versements à des œuvres mutualistes en vue des retraites pourront être autorisés à continuer à appliquer leurs versements à ces œuvres. L'autre dispose que ces prévoyants conservent le bénéfice de la contribution des employeurs et de la subvention complémentaire de l'État. Ainsi la dis-

1. V. le discours de M. Deschanel et celui de M. Lairolle à la séance de la Chambre des députés du 24 janvier 1911. *Jour. off.*, Déb. parl., p. 250 et 254.

position, prise dans son ensemble, paraît consacrer l'idée du cumul des avantages de la loi de 1898 et de la loi de 1910. Or, le cumul est tout autre chose qu'équivalence ; il aurait pour effet d'accumuler une double charge sur la tête des prévoyants et, par suite, d'obliger ceux-ci à quitter la société où ils ont mis leurs épargnes.

Ce n'est pas la seule difficulté qui se présente au sujet de la disposition en question. On a prétendu, en invoquant les travaux préparatoires, qu'elle n'aurait que la valeur d'un vœu. Cette thèse est insoutenable. On ne légifère pas sous forme de vœu. La loi est la loi. L'amendement Fortier a pris place dans la loi et les travaux préparatoires ne sauraient lui enlever son caractère impératif.

Ce qui rend son application très malaisée, c'est la singularité de sa rédaction, c'est la contradiction qu'il renferme et que nous avons soulignée.

Les mutualistes réclament avec énergie et très juste raison un éclaircissement du texte. Ils demandent que l'on concilie l'intention du législateur avec l'insuffisance de la disposition, et que l'on consacre effectivement l'équivalence entre deux modes de retraites dont l'un n'a de raison d'être que si le premier n'est pas réalisé d'avance (1).

1. Vœu émis par l'Assemblée générale de la Fédération nationale de la Mutualité française du 19 juin 1910 :

« Que le Gouvernement veuille bien donner suite, dans le plus bref

VI

Nous avons vu que, suivant l'article 17 de la loi de 1910, les fonds versés par les sociétés mutuelles qui ne feront pas le service direct des retraites, à la Caisse des dépôts et consignations, formeront un fonds de retraite distinct et aliénable. Ce fonds aliénable est uniquement alimenté par les versements obligatoires des assujettis à la loi de 1910.

Mais le fonds commun constitué en vertu de la loi de 1898 demeure inaliénable. Aux termes de l'article 23 de cette loi les pensions de retraite alimentées par le fonds commun sont constituées à capital réservé au profit de la société. L'inaliénabilité du fonds commun entraîne, pour les sociétés mutualistes, l'impossibilité d'en retirer une partie quelconque pour

délai possible, et avant l'application de la loi, à la promesse faite par lui devant le Sénat de provoquer la précision légale des dispositions contenues dans l'article 3 de la loi du 5 avril 1910 (amendement Fortier).

« Que l'essentiel de ces dispositions soit la faculté pour l'assujetti mutualiste de verser sa cotisation obligatoire (doublée naturellement de la cotisation patronale) dans la caisse d'une société de secours mutuels ayant un service de retraite garantie ou assurée avec cotisations spéciales, de façon qu'elle y fructifie suivant le régime de la loi du 1^{er} avril 1898, à l'exclusion de la majoration d'État prévue par la loi du 5 avril 1910. »

La Mutualité française, novembre 1910, p. 45.

constituer des pensions ; celles-ci doivent être servies avec les intérêts du fonds, lesquels sont d'ailleurs capitalisés d'office chaque fois que, dans l'année, ils ne sont pas employés pour les retraites.

Cette inaliénabilité est l'une des causes de l'insuccès relatif de la mutualité en matière de retraites.

L'aliénabilité du fonds commun constitué en vertu de la loi de 1898, réclamée au lendemain de celle-ci, n'a point cessé de faire l'objet des légitimes revendications des mutualistes. Elle a encore été sollicitée lors du débat parlementaire du mois de janvier dernier.

Les mutualistes, dit M. Lairolle (1), se sont trouvés en présence d'une résistance obstinée du pouvoir, depuis dix ans, en ce qui concerne l'aliénabilité du fonds commun. « Par le fait de l'article 21 de la loi de 1898, quand s'est constituée la formation de la retraite, nous ne pouvons pas en consommer le produit, soit à capital aliéné, soit à capital réservé, et nous n'avons droit qu'aux intérêts du capital ainsi constitué, ce qui nous met dans un état d'infériorité écrasante, malgré le 4 1/2 % qui nous est donné, vis-à-vis d'autres institutions puissantes comme la Caisse nationale des retraites. »

« Nous avons besoin de savoir, dit de son côté M. Deschanel (2), si les 241 millions versés par les prévoyants en vue de leur retraite pourront être uti-

1. Chambre, séance du 24 janvier 1911, *loc. cit.*

2. *Eod. loc.*

lisés par eux et à quelles conditions. C'est pour résoudre cette question que j'ai déposé, avec mes amis Puech et Siegfried, une proposition tendant à l'aliénabilité partielle facultative des fonds communs. Cette proposition aurait dû être adoptée avant le vote de la loi de 1910. »

Il est évident que l'aliénabilité du fonds commun constitué en vertu de la loi de 1893, si elle était permise, au moins dans une certaine limite, pourrait faciliter à la mutualité le service direct des retraites qu'elle a le droit de faire d'après la loi de 1910. Cette dernière loi constitue, on peut le dire, un argument nouveau et d'une grande force en faveur de la réclamation des mutualistes. C'est grâce à l'aliénabilité, au moins partielle, du fonds dont il s'agit que les sociétés mutuelles pourront faire face aux besoins des pensions.

VII

Après avoir indiqué les critiques et les desiderata des mutualistes au sujet de la loi de 1910, il n'est pas inutile de rechercher quelle peut être la pensée des législateurs et du Gouvernement au sujet des problèmes posés. Les orateurs mutualistes reçurent d'intéressantes déclarations du rapporteur, M. Chéron (1). En voici la substance :

1. *Journ., off.*, Chambre, 1^{re} séance du 26 janvier 1911, p. 287.

« Un mutualiste bénéficiant des dispositions de la loi sur les retraites ouvrières soit comme assuré obligatoire, soit comme assuré facultatif, pourra, en outre, se constituer, par la mutualité, la retraite que font les sociétés de secours mutuels, et qui peut aller jusqu'à 360 francs ; les sociétés de secours mutuels continueront à profiter de tous les avantages qui, soit sous forme de bonifications d'intérêts, soit sous forme de subventions, soit à tout autre titre, leur sont aujourd'hui accordés. Ainsi, point d'atteinte aux droits des mutualistes, sauvegarde absolue et certaine du 4 1/2 % de la bonification du quart des versements au fonds commun, de la subvention de 1 franc ou de 0 fr. 50 par membre ; il n'est en rien touché à tous ces avantages, les mutualistes les cumuleront avec ceux que leur apporte la loi du 5 avril 1910. »

Non seulement, ajoute le rapporteur, on maintient aux mutualistes ce qu'ils avaient, mais ils vont recueillir des avantages nouveaux.

D'abord, s'ils font la collecte, une remise de 5 % sur les versements des salariés. Mais la question s'est posée de savoir s'il fallait également donner ces 5 % aux sociétés de secours mutuels dans le cas où elles feraient à la fois la collecte et l'assurance. La réponse doit être négative. Car la loi dit que ces 5 % sont la rémunération d'un double travail, l'encaissement et l'envoi à un autre établissement assureur. Cependant il y a pour les sociétés un moyen d'esquiver la dif-

ficulté. C'est de faire la collecte et d'envoyer les fonds à l'union à laquelle elles sont rattachées.

Autre avantage: L'article 18 de la loi du 5 avril 1910 attribue une allocation annuelle de 1 fr. 50 par assuré, réduite à 0 fr. 75 pour les assurés de moins de dix-huit ans, aux sociétés qui font l'assurance-maladie. Or l'intention du ministère du Travail est d'interpréter ce texte dans le sens le plus libéral. Toutes les sociétés de secours mutuels, sans exception, approuvées ou libres, qu'elles participent ou non au service de la loi de 1910, auront droit à cette allocation par tête d'assuré de ladite loi, dès lors que, sur la cotisation de leurs membres participants, elles affecteront au moins 6 francs au service de l'assurance-maladie.

Le rapporteur répond ensuite à la question de M. Lairolle touchant l'amendement Fortier.

« Qu'est-ce que l'amendement Fortier? Il stipule que « les assurés de la loi de 1910 qui justifieront être déjà adhérents et payer leur cotisation à une société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite, ceux qui auront contracté un engagement pour l'achat ou la construction d'une habitation à bon marché ou pour l'acquisition d'une petite propriété (champ ou jardin), conformément aux conditions des lois des 30 novembre 1894, 30 avril 1904, 12 avril 1906 et 10 avril 1908, pourront être autorisés à continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils seront tenus par la présente

loi. Ils conservent le bénéfice de la contribution des employeurs et de la subvention complémentaire de l'État ».

« Bien que, dans la discussion de la loi de 1910 au Sénat, il ait été bien stipulé, si je ne me trompe, qu'il ne s'agissait là que d'un vœu, je reconnais avec l'honorable M. Lairolle que la loi ne peut être faite sous forme de vœu. La loi est la loi, et il n'appartient même pas aux travaux préparatoires de lui retirer ce caractère impératif et obligatoire qu'a toute loi. N'empêche qu'une question se pose : Le texte, tout le monde le reconnaît, ne se suffit pas à lui-même. Il s'agit alors de savoir si le Conseil d'État puise dans les dispositions générales de l'article 41 de la loi une délégation suffisante pour traduire ce texte dans un règlement d'administration publique ou, au contraire, s'il faut un projet de loi complémentaire pour appliquer cet article. C'est au Gouvernement — ce sera ma seule réponse — qu'il appartient de prendre les initiatives nécessaires à cet égard. »

En réponse à la question de M. Deschanel relative à la reconnaissance aux mutualistes de l'aliénation partielle du fonds commun, le rapporteur indique son opinion personnelle (1). Il croit qu'il est opportun d'autoriser l'aliénabilité d'une partie du fonds commun actuellement inaliénable, de celle

1. *Journ. off.*, *loc. cit.*, p. 288.

qui provient des cotisations des membres participants à l'exclusion de celle qui provient des membres honoraires et des subventions (1). Mais le rapporteur réserve comme très délicate la question du sort à faire à ces fonds devenus aliénables, il se borne à dire qu'en toutes circonstances il faudra sauvegarder les intérêts de la Caisse nationale des retraites. Le rapporteur conclut en formulant l'espérance que les mutualistes, satisfaits de ses déclarations, deviendront non seulement les partisans, mais les meilleurs collaborateurs de la loi.

De ces déclarations il convient de rapprocher celles qui ont été faites, dans la même séance de la Chambre des députés, par M. Lasserre, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. Il répondit aux questions de M. Deschanel de la manière suivante (2) : « En ce qui concerne les règlements d'administration publique, ils doivent être promulgués le 3 avril si l'on veut assurer dans des conditions légales l'application de la loi le 3 juillet, et il y a lieu de penser que le Conseil d'État mettra le Gouvernement à même d'appliquer la loi à date fixée. » Le ministre affirma ensuite qu'il n'a jamais été question d'une modification du taux de l'intérêt de faveur de 4 1/2 % accordé aux sociétés mutuelles qui versent

1. Une proposition a été déposée en ce sens par MM. Métin, Deschanel et Siegfried.

2. Chambre, séance du 26 janvier 1911, *Jour. off.*, p. 288-289.

leurs fonds à la Caisse des dépôts et consignations. Le ministre se montra moins explicite sur la question de l'aliénabilité partielle du fonds commun ; il se borna à déclarer que « dans les conseils du Gouvernement, il n'oubliera à aucun moment qu'il est le défenseur naturel des sociétés de secours mutuels placées sous son contrôle ».

En ce qui concerne l'application de l'amendement Fortier, le ministre donna l'assurance que le Gouvernement procédera à un nouvel examen de la question « et que, s'il ne peut pas retenir l'idée de cumul qui semble se trouver dans la forme de l'amendement Fortier, il retiendra du moins très volontiers la bienveillance manifestée par cet amendement en faveur des mutualistes qui sont les véritables précurseurs de la loi des retraites ».

Comme on le voit, les mutualistes ne sauraient douter des bonnes intentions du Gouvernement et du législateur à leur égard. Mais les bonnes intentions ne suffisent pas. Il importe de sortir de la période des déclarations platoniques pour entrer dans celle des réformes pratiques. Souhaitons que les efforts de la mutualité ne soient plus paralysés longtemps par suite de l'imprécision de certains textes, du caractère suranné de certains autres, par suite aussi d'une inégalité de traitement absolument arbitraire entre les sociétés mutuelles et les autres organes pouvant s'occuper de la constitution des retraites.

Il faut favoriser par tous les moyens possibles le concours des groupements mutualistes à l'œuvre des retraites. Nulle part, autant que chez eux, on ne saurait trouver la compétence et la bonne volonté nécessaires.

Il nous reste à montrer, ainsi que nous l'avons annoncé, la collaboration qui peut être apportée à l'œuvre législative de prévoyance par cette branche si intéressante de la mutualité que l'on appelle la mutualité scolaire.

VIII

M. Hébrard de Villeneuve a montré le rôle important que peuvent et doivent jouer, dans la solution du problème des retraites ouvrières, les sociétés mutualistes, grâce au perfectionnement de l'institution des mutualités scolaires (1).

Il faut hardiment commencer dès l'enfance les versements en vue de la retraite. Vaut-il mieux prendre comme point initial la naissance, suivant la combinaison proposée à la Chambre par M. Michel, ou bien l'âge scolaire ? M. Hébrard de Villeneuve préfère avec raison la deuxième solution. Elle impose de moins lourdes charges aux familles ouvrières tout en aboutissant à la constitution d'une pension suffisante ; elle a l'avantage de se baser sur une

1. *Le Musée social*, mai 1909, p. 107 et suiv.

institution déjà existante et florissante qu'il suffirait de développer et d'étendre.

Aux termes des lois des 10 avril 1867 et 28 mars 1882, il doit y avoir dans chaque commune une caisse des écoles. Malgré les prescriptions impératives de la loi, on n'est pas encore arrivé à établir partout des institutions de cette nature. Dans les centres où ces caisses fonctionnent régulièrement, elles ont étendu leur sollicitude à toutes les questions d'hygiène et de développement intellectuel de l'enfance. Or la loi devrait les investir officiellement de la mission d'organiser la constitution des retraites pendant la période scolaire et post-scolaire.

Les mesures générales à prendre seraient les suivantes : On centraliserait le service des retraites au chef-lieu de chaque département ; le Conseil général serait chargé de son organisation et de son contrôle. Dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la loi nouvelle, les caisses des écoles seraient instituées dans toutes les communes à la diligence des préfets. Le receveur municipal, comptable de ces caisses, serait naturellement chargé des recouvrements. Il y aurait lieu de créer des caisses départementales qui recevraient les fonds excédant un certain chiffre et qui seraient placées sous la surveillance d'une commission élue par le Conseil général (1).

1. On pourrait songer aussi à la constitution d'une caisse unique centralisée à Paris.

Avec le système indiqué, on arriverait, en prolongeant le versement de 5 fr. 20 par an, sans l'aide d'aucune subvention, à une pension de 186 francs à l'âge de 65 ans ; pour obtenir, au même âge, une retraite de 360 francs, il suffirait de verser, de 23 à 65 ans, une somme annuelle de 16 francs, en calculant le taux de 3 1/2 % et de 20 francs avec le taux de 3 %. Ces calculs ont été établis avec beaucoup de soin par M. Léon Marie (1).

Mais M. Hébrard de Villeneuve proposerait d'arrêter l'obligation du versement à la sortie du régiment, afin que l'homme ait à ce moment le choix de son mode de prévoyance. Les versements ne seraient donc imposés que de 7 à 23 ans. En limitant ainsi l'obligation, on arriverait, moyennant un déboursé de 5 fr. 20 par an, avec le taux de 3 1/2 %, à une rente de 100 francs à l'âge de 65 ans (2).

Les faits viennent de montrer que la mutualité comprend son devoir et qu'on peut attendre de bons résultats de son intelligence et de son énergie d'organisation.

La mutualité scolaire s'oriente dans la voie de la collaboration à la loi générale des retraites. Un récent congrès, tenu à Paris les 31 octobre et 1^{er} novembre 1910, sous le titre de 1^{er} Congrès de l'Union

1. Cf. les tableaux de M. Léon Marie, dans le *Musée social*, loc. cit., p. 113.

2. *Ibidem*.

nationale des Mutualités scolaires publiques, a en effet émis le vœu suivant :

« Considérant que la mutualité scolaire se trouve préparée, par son organisation même, sa technique, sa valeur éducative et sa puissance de pénétration, à l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, le Congrès émet le vœu que la mutualité scolaire, poursuivant son action, s'oriente de façon à servir elle-même d'intermédiaire entre ses membres obligatoirement assurés et les établissements assureurs pour l'application de la loi, et que les règlements d'administration publique soient établis conformément aux vœux du Conseil supérieur de la Mutualité afin de rendre plus facile la tâche sociale que la mutualité scolaire est prête à assumer (1). »

Sur cette question si intéressante de la mutualité scolaire dans ses rapports avec la loi des retraites ouvrières et paysannes, un rapport très documenté a été présenté par M. Ernest Rochelle, professeur au lycée de Bordeaux, vice-président de l'Union nationale (2). L'auteur affirme que les sociétés scolaires et post-scolaires n'auront pas à souffrir de la loi nouvelle autant que leurs sœurs les sociétés d'adultes. Et il s'efforce de le démontrer en exposant successi-

1. Cf. Maurice Belloin : *L'Économiste français*, 11 février 1911, p. 191-192, et 6 et 20 mars 1909.

2. Cf. *L'Économiste français*, 11 février 1911, p. 192.

vement la situation que la loi de 1910 fait aux sociétés scolaires, aux sections d'adolescents et aux sections d'adultes qui groupent respectivement les enfants de 3 ou 5 à 13 ans, les jeunes gens de 13 à 18 ans et les hommes au-dessus de 18 ans.

En ce qui concerne les sociétés scolaires, il faut espérer que les parents et les frères et sœurs aînés ne chercheront pas à récupérer, par la suppression de la cotisation facultative des enfants d'âge scolaire, le montant de la charge que leur impose le versement à la retraite obligatoire. Ce serait une politique où l'économie serait modique et le préjudice grave pour l'enfant privé à la fois du secours de maladie et de l'alimentation de la retraite. L'appoint de la cotisation versée dès l'école permet de féconder les résultats des versements obligatoires et d'obtenir, soit à 65 ans une retraite majorée, soit à 55 ans une retraite anticipée, soit la faculté, grâce à la réalisation du minimum légal de 180 francs, d'affecter la valeur en capital du surplus à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation constituant un bien de famille insaisissable.

Les sociétés d'adolescents et d'adultes ne peuvent plus, sous le régime de la loi des retraites, admettre la distinction entre les sociétaires âgés de moins de 16 ans et les sociétaires plus âgés à qui la double cotisation mutualiste était imposée. M. Rochelle fait observer que cette distinction avait l'inconvénient

de détourner de la mutualité le jeune travailleur qui commençait à gagner sa vie. La substitution de l'âge de 18 ans à celui de 16 comme origine du doublement de la cotisation répond mieux à la conception du véritable ouvrier doté par son travail de ressources effectives.

En résumé l'enfant sortirait à 13 ans de la société mutualiste scolaire pour entrer dans la section d'adolescents et il passerait à 18 ans de la section d'adolescents dans la section d'adultes. Dès lors voici comment les choses se passeraient :

Un versement de 1 franc à capital aliéné, effectué de 3 à 15 ans, donne droit, à partir de 55 ans, à 7 fr. 75 de rente ; si donc on affecte à ce versement la cotisation du mutualiste scolaire (10 centimes par semaine, c'est-à-dire 5 fr. 20 par an) on obtient une rente égale à $7 \text{ fr. } 75 \times 5 \text{ fr. } 20 = 40 \text{ fr. } 30$. La pension atteindra donc, grâce aux cotisations scolaires, le chiffre de $382 + 40,30 = 422,30$. La possibilité d'affecter à ce service la cotisation de 10 centimes par semaine résulte de ce que toute société scolaire bien gérée peut faire face au service des secours de maladie à l'aide d'une somme approximative de 1 fr. 30 qui est fournie par les subventions de l'État.

Dans la section d'adolescents, c'est-à-dire de 13 à 18 ans, l'enfant paierait : cotisation-maladie : 3 fr. 50 ; cotisation-retraite légale : 4 fr. 50 (confondue avec la

cotisation légale) : soit, cotisation totale, 7 fr. 80 (c'est-à-dire 15 centimes par semaine). L'économie réalisée sur le service de maladie serait affectée à la retraite mutualiste (loi du 1^{er} avril 1898). Les mutualistes non assujettis à la retraite obligatoire verseraient la même cotisation ; mais leur cotisation-retraite serait, avec l'économie réalisée sur le service de maladie, affectée à la retraite mutualiste.

Dans la section d'adultes, c'est-à-dire au-dessus de 18 ans, l'homme paierait : cotisation-maladie : 6 francs au moins ; cotisation-retraite légale : 9 francs pour les hommes, 6 francs pour les femmes, soit cotisation totale : 15 francs au moins pour les hommes ; 12 francs au moins pour les femmes. Il recevrait une indemnité journalière de maladie égale à 3 francs pour le premier mois et à 1 fr. 50 pour les deux mois suivants.

Les mutualistes se plaisent à voir dans ces étapes successives les cycles de l'éducation de la prévoyance :

1° Avant l'âge de 13 ans, l'enfant apprend les rudiments de la prévoyance ; la mutualité lui constitue, pour l'âge de 55 ans, une pension d'attente distincte de la pension légale, et, pour l'âge de 65 ans, une pension supplémentaire ;

2° De 13 à 18 ans le jeune ouvrier trouve dans la mutualité scolaire un guide et un adjuvant qui porte presque au double le résultat de ses actes de prévoyance ;

3° Enfin, à partir de 18 ans, la mutualité supplée à

l'absence de sociétés d'adultes pour recevoir l'écolier d'hier devenu ouvrier (1).

Le rôle que les mutualistes assignent aux sociétés scolaires est celui d'intermédiaire entre l'assujetti et la caisse des retraites pour l'encaissement et la transmission de la cotisation. Ils ne pensent pas qu'il convienne à ces sociétés scolaires de se charger elles-mêmes du service des retraites. La gestion de combinaison d'assurance implique une organisation scientifique et un personnel rémunéré. Ce rôle doit donc être réservé aux groupements d'ordre supérieur, c'est-à-dire aux unions et aux fédérations. Au surplus, les effectifs des sociétés scolaires sont variables par suite de la nécessité des changements de résidence. Or cette variabilité compliquerait le fonctionnement de la mutualité retraite.

Tel est le rôle que les dirigeants de la mutualité scolaire veulent lui faire jouer dans le régime institué par la loi des retraites obligatoires. On ne saurait nier ni l'excellence des idées qui président aux combinaisons que nous venons de faire connaître, ni l'opportunité de ces dernières.

1. *Économiste français*, loc. cit., p. 193.

CHAPITRE IV

Belgique

I

Le législateur belge institua, par la loi du 8 mai 1850, une caisse de retraites sur des bases analogues à notre Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. En 1865 cette institution fut réunie à la Caisse d'épargne alors créée (1). La Caisse des retraites belge permet à ses adhérents d'acquérir des rentes viagères, immédiates ou différées, dont le maximum est fixé à 4.200 francs. L'entrée en jouissance varie de 50 à 65 ans. Les rentes différées peuvent être constituées à capital aliéné ou à capital réservé. Les tarifs sont établis en tenant compte de la table de mortalité de la population belge et d'un taux de capitalisation de 3 %. Jusqu'en 1888, l'institution n'a donné que des résultats peu concluants. A partir de 1891, des subsides annuels ont été accordés par l'État aux sociétés mutualistes approuvées, dans le but d'encourager

1. Rapport de M. Cuvinot au Sénat.

ces dernières à affilier leurs membres à la Caisse des retraites. A partir de 1895, le Parlement fixa définitivement à 60 centimes par franc versé le montant de la subvention de l'État, avec un maximum de 7 fr. 20 pour 12 francs versés.

C'est en présence des résultats obtenus que le Gouvernement soumit au Parlement un projet de loi tendant à la consolidation et à l'extension du régime expérimenté et connu sous le nom de liberté subsidiée. Ce projet devint la loi du 10 mai 1900 à laquelle des lois complémentaires des 18 février et 20 août 1903 ont apporté quelques modifications de détail.

La loi du 10 mai 1900 consacra le système de la liberté subsidiée, c'est-à-dire de l'affiliation libre encouragée par les pouvoirs publics.

L'exclusion du principe de l'obligation en Belgique s'explique par trois causes principales : 1° l'hostilité des ouvriers des campagnes à l'assurance obligatoire ; 2° la prédominance de la doctrine individualiste parmi les représentants du peuple belge ; 3° les travaux de la Commission qui montrèrent combien le régime de l'obligation grèverait lourdement le budget (1).

Les Belges qui veulent se constituer une pension de vieillesse peuvent s'adresser soit à la Caisse d'épargne, soit à la Caisse de retraites, soit à la Caisse d'assurances sur la vie.

1. Clerc, *loc. cit.*, p. 72 et suiv.

Nul n'est astreint à l'acte de prévoyance. Les versements des intéressés sont essentiellement facultatifs. Lorsqu'un salarié effectue des versements, l'employeur n'est obligé de son côté à aucun versement. Seul l'État s'engage, quand des versements ont été opérés sur le livret d'une personne appelée au bénéfice de la loi, à majorer ces versements. Les primes de l'État sont accordées chaque année à raison de 60 centimes par franc et par livret, à concurrence d'un maximum de 9 francs pour 15 francs versés.

Pour être admis à bénéficier des primes de l'État, il faut être Belge et avoir une résidence en Belgique, être âgé de 16 ans accomplis et avoir effectué des versements pendant l'année qui précède l'exercice budgétaire.

En cas d'invalidité, l'ouvrier peut obtenir la jouissance anticipée de la retraite, sous deux conditions : 1° que son existence ne soit assurée que par son travail ; 2° qu'il se trouve désormais dans l'incapacité de pourvoir à sa subsistance. L'invalidité prématurée donne droit à une rente réduite proportionnellement à l'âge de l'invalidé au moment de son entrée en jouissance.

Un tel système de liberté devait être grandement favorable au développement de la mutualité. Il est intéressant de préciser la fonction impartie à celle-ci par la législation belge.

II

La Caisse des retraites, la Caisse d'épargne et la Caisse d'assurances sur la vie assurent le service des retraites. Mais, pour permettre à la loi de produire tout le bienfait dont elle est capable, un rôle important a été attribué aux mutualités, c'est-à-dire aux sociétés constituées en vue de faciliter à leurs membres l'acquisition de pensions de vieillesse par l'affiliation aux susdites caisses (1).

Nous devons, avant d'étudier ce rôle, tracer un bref historique de la mutualité en Belgique.

L'existence des mutualités fut reconnue en Belgique par la loi du 3 avril 1851. La situation de ces sociétés fut de nouveau réglementée par la loi du 23 juin 1894.

1. Arsandaux : *Les retraites ouvrières en Belgique*, Thèse, Paris, 1903.

Sœnens : *La mutualité en Belgique*, 1900.

Bellom : *La mutualité libre à l'étranger*, 1906.

Mabillon : *Les pensions de retraites ouvrières*, 1891.

Brasseur : *Étude sur les lois des 10 mai 1900 et 20 août 1903*, Liège, 1904.

Paul Louis : *L'ouvrier devant l'État. Histoire comparée des lois du travail dans les deux mondes*, 1904.

Salaun : *Les résultats de la loi belge sur les retraites ouvrières*, 1902.

Clerc : *Les Sociétés de secours mutuels et l'organisation des retraites pour la vieillesse en France et en Belgique*, Thèse, Paris, 1907.

Dédé : *Les Sociétés de secours mutuels*, 1905.

L'article 1^{er} de cette dernière loi conféra la reconnaissance légale de droit aux sociétés mutualistes ayant leur siège social en Belgique et constituées dans le but : 1° d'assurer aux sociétaires et aux membres de leurs familles des secours temporaires en cas de maladie, de blessures ou de décès ; 2° de faciliter aux sociétaires et aux membres de leurs familles l'affiliation aux caisses d'épargne, de retraite et d'assurance dépendant de la Caisse générale d'épargne et de retraite placée sous la garantie de l'État. Dans ces sociétés étaient comprises, mais seulement à titre facultatif, celles qui avaient pour objet la constitution d'un fonds destiné à venir en aide, par des allocations annuelles, aux sociétaires âgés ou infirmes, ou, après leur mort, aux membres de leurs familles. Ces fonds s'appelaient les fonds spéciaux de retraite. La loi spécifiait que les allocations dont il s'agit ne devaient être prélevées que sur les revenus des capitaux et sur les autres ressources annuelles ; leur taux ne pouvait d'ailleurs dépasser le chiffre de 1.200 francs par personne.

La reconnaissance légale des sociétés mutualistes leur procurait le bénéfice de la personnalité juridique, grâce auquel il leur était possible d'ester en justice, de recevoir des dons ou des legs, de posséder des immeubles.

La loi de 1894 concéda en même temps aux sociétés de secours mutuels certaines immunités fiscales :

insertions gratuites au *Moniteur* des publications prescrites par la loi, franchise postale pour leur correspondance avec les autorités publiques, exonération des droits de timbre et d'enregistrement. D'autre part des facilités spéciales leur étaient accordées dans leurs rapports avec la Caisse générale d'épargne et de retraite et la Banque nationale : les dépôts et les encaissements de valeurs étaient gratuits.

Le Gouvernement ne pouvait, en aucun cas, retirer aux sociétés reconnues le bénéfice de la reconnaissance. Il pouvait seulement, après avertissement, lorsqu'une société ne se conformait pas à la loi ou aux statuts, lui retirer certains avantages particuliers. De plus les administrateurs en contravention volontaire avec la loi étaient passibles d'une amende de 1 à 200 francs dont le montant devait être versé à la caisse de la société qu'ils administraient.

Un certain nombre d'obligations étaient mises à la charge des sociétés. Toute société reconnue, c'est-à-dire ayant son siège en Belgique et constituée en vue des buts précédemment indiqués, devait porter ses statuts à la connaissance du gouverneur de la province dans laquelle elle avait établi son siège social ; la communication des statuts devait être accompagnée de la liste des fondateurs et administrateurs. Les comptes des sociétés devaient être transmis au ministère de l'Industrie et du Travail. Le Gouvernement, la commission permanente, et les comités de patro-

nage des sociétés de secours mutuels avaient le droit de demander à celles-ci des renseignements ; la réponse était obligatoire.

En cas de violation de ces obligations légales, ou de méconnaissance des statuts, le Gouvernement, nous l'avons dit, ne pouvait retirer aux sociétés la personnalité civile. Ce pouvoir n'appartenait qu'au tribunal de première instance du siège social. L'autorité judiciaire était tenue de prononcer la dissolution, à la demande d'un associé ou du Ministère public, si l'association cessait de poursuivre le but en vue duquel elle avait été reconnue, et, *a fortiori*, si elle se livrait à des opérations d'une autre nature. Mais le tribunal n'avait que la faculté de prononcer la dissolution si l'association se trouvait dans l'impossibilité de remplir ses obligations par suite de l'insuffisance de ses ressources (article 23, loi de 1894).

La fédération des mutuelles était autorisée. Mais les fédérations ne bénéficiaient de la reconnaissance légale que dans des cas déterminés qui étaient les suivants : 1° s'il y avait mutation de fédération à fédération ; 2° organisation en commun de certains services ; 3° institution de conseils d'arbitrage destinés à trancher les différends entre sociétés fédérées (article 3, loi de 1894). La législation belge était ici moins libérale que notre loi du 1^{er} avril 1898.

III

C'étaient les sociétés de retraite qui occupaient la place prépondérante dans la mutualité.

Recherchons la situation légale qui leur était faite par la loi de 1874.

Ainsi que nous l'avons dit, les caisses d'allocations annuelles, se proposant la constitution d'un fonds de secours annuels pour les sociétaires âgés ou infirmes, ou, après le décès de ceux-ci, pour leurs familles, ne bénéficiaient pas de la reconnaissance légale de plein droit, mais elles avaient seulement la faculté d'obtenir la reconnaissance (article 2 de la loi.) En outre les caisses de pensions de retraite proprement dites ne pouvaient pas obtenir la reconnaissance légale. Les sociétés de secours mutuels n'étaient pas autorisées à constituer elles-mêmes des pensions à leurs membres (article 2, § 2); elles ne pouvaient que servir d'intermédiaires entre les sociétaires et la Caisse générale de retraite, que faciliter à leurs membres l'affiliation et les versements ultérieurs à la Caisse générale.

Les auteurs de la loi de 1894 ont estimé qu'il était prudent « de ne pas s'écarter de la pensée des auteurs de la loi de 1851 pour qui les sociétés de secours mutuels et la Caisse de retraite de l'État devaient

se compléter réciproquement, non plus que de la voie dans laquelle s'était engagé le Parlement en votant, depuis plusieurs années, un crédit en faveur des sociétés mutualistes affiliant leurs membres à la Caisse de retraite de l'État sous la forme du livret individuel (1) ».

Lors des travaux préparatoires on vit s'opposer les deux conceptions relatives au rôle des mutualités en matière de retraites.

Le parti le plus important soutenait que la constitution de pensions de retraite dans des petits groupements ne peut s'opérer sans inconvénients. Le nombre restreint des adhérents ne permet pas de prévoir avec une approximation suffisante l'application des lois de la mortalité. Dès lors qu'arrivera-t-il ?

Les sociétés feront des promesses généreuses. Mais elles ne pourront pas toujours les tenir. Lorsque la charge des pensions grossira de plus en plus, la société devra mettre en œuvre toute son ingéniosité et s'imposer de durs sacrifices. Un moment viendra où elle ne pourra plus faire face à ses engagements.

A cela les partisans du service direct des pensions par la mutualité répondirent qu'il serait possible aux sociétés de secours mutuels de se grouper en fédérations suffisamment importantes pour recourir à des

1. *Annales parlementaires*. Chambre des représentants, 1893-1894 p. 1760 et suiv.

administrateurs compétents, au point de vue technique et scientifique. Dès lors les obstacles signalés disparaîtraient. Mais ces considérations ne prévalurent pas et la Caisse générale des retraites fut investie d'un monopole, les sociétés mutualistes ne jouant que le rôle d'intermédiaires entre celle-ci et leurs adhérents.

C'est cette même conception qui inspira la loi des retraites du 10 mai 1900. Les sociétés mutuelles n'ont pas conquis en Belgique, comme chez nous, le droit de se charger elles-mêmes des retraites, mais nous allons voir qu'elles ont été considérées par le législateur et le Gouvernement belge comme l'organe préféré, et, on peut le dire, comme l'organe pratiquement essentiel, de l'application de la loi.

La loi de 1900 ne reconnaît pas aux mutualités le droit d'assurer directement le service de constitution des retraites. Les sociétés mutuelles ne sont que des organismes intermédiaires entre ses membres et la caisse générale. Elles ne gèrent pas les fonds qui proviennent des versements ; elles doivent les transmettre dans un bref délai à la Caisse générale.

Mais la loi a sérieusement encouragé les efforts des mutualités en accordant des avantages importants à ceux qui opèrent des versements par leur intermédiaire.

Tout le monde peut faire partie des mutualités, à l'exception des agents de l'État qui ont droit, en cette

qualité, à une pension (article 2 *in fine*). L'entrée des sociétés mutuelles est accessible aux personnes les plus modestement salariées ; le minimum des versements y est ordinairement fixé à 0 fr. 25 par mois(1). Pour que les adhérents d'une mutualité jouissent des faveurs accordées par l'État, il suffit qu'ils ne versent pas de leurs propres deniers, par son intermédiaire, plus de 60 francs par an à la Caisse des retraites (article 1, § 1). Mais dans le calcul de ces 60 francs n'entrent pas les sommes versées par les mutualités au moyen des fonds sociaux, ou celles versées par des patrons ou des tiers.

Depuis la loi de 1900, le total des sommes versées à la Caisse de retraites par l'intermédiaire des sociétés mutualistes n'a cessé de s'accroître :

en 1899 il était de	4.598.636
en 1900 —	5.121.056
en 1901 —	8.853.414
en 1902 —	9.900.404

Il en est de même du nombre des versements.

en 1899 il était de	627.100
en 1900 —	856.116
en 1901 —	1.368.406

1. Brasseur, *loc. cit.*, p. 5.

en 1902	il était de	1.810.402
en 1903	—	1.857.326
en 1904	—	1.942.677 (1)

On ne peut s'étonner de cette progression si l'on analyse les avantages accordés à ceux qui opèrent leurs versements par l'intermédiaire d'une société mutualiste.

Comparons, en effet, leur situation à celle des prévoyants qui s'adressent directement à la Caisse des retraites (2).

Les affiliés directs ne peuvent commencer à verser qu'à l'âge de 16 ans, tandis qu'il est possible, par l'intermédiaire d'une société mutualiste, de verser et de jouir des primes dès l'âge de 6 ans. Il est inutile d'insister sur cet avantage. Les versements effectués pendant les années d'enfance et de jeunesse constitueront des rentes plus importantes pour la vieillesse.

En second lieu les affiliés mutualistes ne sont pas privés des subsides de l'État par le motif qu'ils paient un chiffre de contributions directes excédant 50, 60, 70 ou 80 francs, suivant l'importance de la population de la commune qu'ils habitent. L'exclusion prononcée par l'article 2 de la loi de 1900 ne concerne que les affiliés directs.

1. Chiffres cités par M. Bellom, *loc. cit.*, p. 21.

2. Clerc, *loc. cit.*, p. 108 et suiv.

Aux termes de l'article 12 de la loi de 1900 les affiliés mutualistes reçoivent leurs parts dans la répartition des fonds sociaux, y compris le subside annuel de 2 francs par livret fourni par l'État, toutes les fois qu'il aura été versé pendant l'année précédente sur ce livret une somme de 3 francs au moins (1).

Les affiliés mutualistes participent, en outre, aux subsides de la province, de la commune ou des administrations publiques.

Il leur est de plus accordé de notables facilités pour opérer les versements.

Les personnes qui désirent s'affilier directement à la Caisse générale des retraites doivent nécessairement se rendre à cette Caisse ou au bureau de poste non seulement pour y demander leur affiliation, mais chaque fois qu'elles veulent effectuer un versement. Elles doivent verser au moins 1 franc, ou plusieurs francs entiers, suivant l'importance de la retraite demandée.

Ces démarches et ces exigences sont épargnées aux membres des sociétés mutualistes. Ceux-ci versent leur cotisation au trésorier de la société qui se

1. L'article 12 de la loi de 1900 tendait à couvrir les frais d'administration des sociétés mutualistes. Mais, ces frais étant généralement peu élevés et se trouvant couverts par d'autres ressources, la société intermédiaire pourra presque toujours disposer entièrement du subside pour augmenter les versements de ses membres.

Clerc., *loc. cit.*, p. 110.

trouve sur place pour recevoir les versements. Les versements ne sont entravés par aucun minimum ; ils peuvent être de 0 fr. 05, 0 fr. 10, 0 fr. 20, 1 franc ou plus. L'adhérent de la société n'a rien à faire. Par cela seul qu'il a donné son adhésion au groupement mutualiste, la formation est assurée. La société affine ses membres à la Caisse générale ; elle y reporte les sommes versées ; elle perçoit au nom de ses affiliés les primes gagnées.

A ces privilèges s'ajoute celui de l'exemption de formalités pour toucher les primes d'encouragement.

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté royal du 20 février 1901 « les *personnes assurées directement* à la Caisse des retraites seront tenues, en vue de leur participation aux primes d'encouragement, d'en faire la demande et de fournir avant le 30 avril de chaque année au ministre de l'Industrie et du Travail : 1° leur livret de retraite ; 2° un certificat du receveur des contributions constatant le montant des impôts directs qu'elles payent au profit de l'État, y compris les impôts payés par leur conjoint et leurs ascendants avec lesquels ils habitent ; 3° un certificat de l'administration communale ou d'autres pièces établissant : a) qu'elles ne sont pas agents de l'État, ayant droit à une pension de retraite en vertu des lois et règlements qui les régissent ; b) qu'elles sont Belges et ont une résidence en Belgique, ou qu'elles appartiennent à l'un des deux pays étrangers indiqués à l'article 2

(l'empire d'Allemagne, le canton de Neuchâtel) et qu'elles possèdent en Belgique une résidence depuis dix ans au moins (1) ».

Il résulte de la formule initiale de ce texte que les membres des sociétés mutualistes sont dispensés de ces formalités compliquées lorsqu'ils veulent toucher les primes accordées par l'État.

Tous ces avantages certains et remarquables expliquent qu'il se soit produit, par l'intermédiaire des mutualités, un mouvement considérable d'affiliation à la Caisse des retraites (2).

1. De Pæpe : *Pasinomie*. Collection des lois, décrets, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique, t. 36, Bruxelles, 1901.

L'Allemagne et le canton de Neuchâtel, dont il est parlé au texte, accordent aux Belges des avantages réciproques.

2. Bellom, *loc. cit.*, p. 21.

Clerc, *loc. cit.*, p. 114.

Varlez : Rapport sur la loi des pensions de retraite en Belgique présenté au II^e Congrès national des retraites pour la vieillesse, Paris, 1905, p. 3.

CHAPITRE V

Allemagne

Le système de la liberté subsidiée est éminemment favorable au développement de la mutualité. Mais cela ne veut nullement dire que le régime de l'obligation soit incompatible avec celle-ci. L'Allemagne en est le meilleur exemple.

Celle-ci a vraiment fait de la mutualité la cheville ouvrière de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

Avant de le montrer, nous devons rappeler brièvement les traits généraux du régime allemand en matière de retraites (1). Il est fondé, comme le nôtre, sur les principes de l'obligation et de la double contribution patronale et ouvrière. Mais notre législateur, nous allons le voir, ne l'a néanmoins que partiellement imité.

1. Cuvinot. Rapport au Sénat, *loc. cit.*

Paul Leroy-Baulieu : *Traité théorique et pratique d'Économie politique*, 5^e éd., 1910, t. 4, p. 323 à 462.

Gide : *Cours d'Économie politique*, 1909, p. 656 et suiv.

Paul Leroy-Baulieu : *L'Économiste français*, 28 janvier 1911.

Saint-Aubert : *L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité en Allemagne*.

I

L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse a été instituée en Allemagne par la loi du 22 juin 1889 ; elle est régie depuis le 1^{er} janvier 1900 par la loi sur l'assurance contre l'invalidité du 13 juillet 1899.

Les assurés comprennent des assujettis obligatoires et des assurés facultatifs.

Sont assujettis obligatoirement à l'assurance, à partir de 16 ans révolus : tous les ouvriers, apprentis ou domestiques ; les employés d'exploitation, commis de commerce et autres employés, ainsi que les professeurs et instituteurs ayant un traitement inférieur à 2.000 marks (2.500 fr.). L'assurance obligatoire peut être étendue, par décisions du Bundesrath, aux petits entrepreneurs occupant un seul ouvrier salarié, et aux artisans de l'industrie domestique.

Ne sont pas assujettis à l'assurance obligatoire : 1° les fonctionnaires de l'Empire et des États confédérés, les employés communaux ayant droit à une retraite, ainsi que les professeurs et instituteurs d'établissements publics ; 2° les militaires occupés comme ouvriers, les titulaires de pension (accident, invalidité, etc.) ; 3° les employés des institutions d'assurance et des caisses spéciales qui ont droit à une retraite ; 4° les personnes qui donnent des leçons payées pendant la préparation à leur profession ; 5° les personnes

qui jouissent déjà d'une pension d'invalidité ou dont la capacité de travail est réduite à moins d'un tiers ;
6° tous ceux qui, au lieu d'un salaire, ne gagnent que leur entretien gratuit, ou qui, par décision du Bundesrath, sont dispensés de l'obligation de l'assurance en raison du caractère accessoire de leur occupation.

L'assurance est facultative pour les employés gagnant de 2.000 à 3.000 marks, les petits entrepreneurs occupant deux ouvriers salariés, les artisans à domicile non assujettis à l'obligation et les personnes exceptées de l'assurance obligatoire parce qu'elles ne travaillent qu'occasionnellement ou ne gagnent que leur entretien, sans rémunération en espèces.

Jusqu'ici les grandes lignes du régime allemand coïncident avec celles de notre loi de 1910. Le principe est l'obligation du salarié et l'acte de prévoyance. Mais il y a certaines catégories de travailleurs qui sont seulement encouragées à la constitution des retraites.

Voyons maintenant les divergences.

II

Notre loi des retraites diffère de la loi allemande relativement aux charges imposées aux salariés et aux patrons et à celles assumées par l'État. Le régime

allemand part de cette idée que les retraites ouvrières sont surtout une charge professionnelle dont les ouvriers et les patrons doivent s'acquitter (1).

Les cotisations imposées aux ouvriers et aux patrons ne sont pas uniformes en Allemagne. Les ouvriers et employés sont rangés en catégories suivant l'importance de leurs salaires ou gages et astreints à des versements hebdomadaires proportionnels à ces gages ou salaires.

Voici le taux des versements hebdomadaires des ouvriers (2) :

Première classe des salaires, 14 pfennigs, soit 0 fr. 17	
Deuxième classe	— 20 — — 0 fr. 25
Troisième classe	— 24 — — 0 fr. 30
Quatrième classe	— 30 — — 0 fr. 375

Il en résulte que la cotisation annuelle des ouvriers ou employés est, pour chacune de ces catégories respectives, de 8 fr. 25, 11 fr. 75, 14 fr. 10 et 17 fr. 65.

Les patrons sont tenus à des versements d'égale somme. Ainsi les cotisations imposées sont pour la classe la plus basse des salaires très légèrement au-dessous du versement prescrit par notre loi (9 fr.) ; pour les autres classes de salaires, elles sont au contraire très supérieures, allant presque jusqu'au

1. Paul Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

2. *Ibidem.* Le pfennig vaut à peu près 1 1/4 centime.

double du versement obligatoire pour tous les salariés en France.

Il convient d'ailleurs d'ajouter qu'une loi actuellement en discussion au Reichstag propose de relever ces taux de 15 à 27 % suivant les classes, de sorte que les versements des ouvriers et employés de la classe ayant les plus bas salaires seront désormais, en Allemagne, toujours plus élevés que le chiffre uniforme établi par la loi française et que, pour les catégories de salaires moyens, ils dépasseront ce dernier chiffre de 50, 100 et même plus de 100 % (1).

C'est donc des versements ouvriers et patronaux que la loi allemande tire la plus grande partie, sensiblement plus des trois quarts, des sommes appliquées aux retraites d'invalidité et de vieillesse. L'État intervient pour sensiblement moins du quart.

Pour l'année 1907 les résultats étaient les suivants (2) :

	milliers de marks.
Versements des ouvriers	89.321,6
Versements des patrons	89.321,6
Subvention de l'État.	49.620,6
Intérêts de sommes placées et autres	
recettes	47.528,2
Total.	275.792,0

1. P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

2. *Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich*, 1909, p. 346.

Le mark vaut 1 fr. 25.

Ces chiffres représentent 344 millions de francs pour les recettes totales de l'assurance, 111 millions pour les versements des ouvriers et autant pour les versements des patrons, 62 millions seulement pour la subvention d'État et 59 millions pour les produits de la capitalisation.

Ainsi, seize ans après la constitution de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, l'État allemand, qui compte 64 millions d'habitants environ, ne dépense que 62 millions de francs, soit à peine 1 franc par habitant pour cette assurance.

Si l'État français ne dépensait que dans la même proportion, sa dépense pour la même assurance serait de 39 millions par an. Or on évalue à 140 millions la charge qu'il assume de ce chef. A ce chiffre il faut ajouter les 100 millions que les pouvoirs publics affectent à l'application de la loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards et aux infirmes. Au total, les sommes affectées à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse par l'État français atteignent 240 millions, soit plus de 6 francs par habitant, soit quatre fois plus d'une façon absolue que les sommes dépensées par l'Empire allemand.

Cet écart tient à trois circonstances : 1^o l'Allemagne impose aux ouvriers et aux patrons des versements sensiblement plus élevés que ne le fait la loi française ; 2^o l'âge de la retraite est en Allemagne de 70 ans, au lieu de 65 en France ; on peut sans doute

en Allemagne être retraité par anticipation pour invalidité, mais ces retraites d'invalidité sont limitées dans d'assez étroites limites ; 3° le taux des pensions en Allemagne est plus faible que celui que notre loi a établi (1). En 1908 le nombre des rentes accordées a été de 139.789. Depuis 1891 jusqu'à 1908 le total des rentes accordées a été de 2.193.731 dont 995.810 seulement subsistaient au 31 décembre 1908. Ces chiffres sont relativement faibles pour une population de 64 millions d'habitants et pour une institution ayant dix-sept années d'existence. Le taux des rentes est d'ailleurs assez modique ; en 1907 : 166 marks ou 207 francs pour les rentes d'invalidité, et 161 marks 64 ou 202 francs pour les rentes de vieillesse.

III

Il est plus intéressant encore pour nous de constater la différence qui existe entre le régime allemand et le régime de la loi de 1910 au point de vue du mécanisme administratif et du fonctionnement.

L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse fonctionne, sous la garantie de l'État, avec le concours des autorités de l'État et de l'Administration des postes, par l'intermédiaire des établissements d'assurance

1. P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich, 1909, p. 342.

et de leurs organes. L'Office impérial des assurances ou des offices d'assurances pouvant être institués dans les divers États confédérés exercent un pouvoir général de contrôle.

Il a été créé 41 organismes professionnels pour le fonctionnement de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. 31 de ces organismes sont appelés institutions d'assurances (*Versicherungsanstalten*) et 10 sont nommés organisations de caisses (*Kasseneinrichtungen*). Les circonscriptions territoriales de ces organismes coïncident avec les divisions administratives des grands États et avec les circonscriptions territoriales des États confédérés.

Ces institutions sont gérées d'une manière analogue à celle des entreprises d'assurances sur la vie ; elles doivent constituer des réserves correspondant à la valeur capitalisée des rentes dont le paiement est mis à leur charge par la loi, réserves dont le montant est calculé en tenant compte d'un taux de capitalisation déterminé et des lois de la mortalité. Les établissements dont il s'agit sont autonomes et administrent leurs fonds en toute indépendance. Ils jouissent de la personnalité civile et fonctionnent sous la garantie et le contrôle de l'État, d'après des statuts homologués par les autorités compétentes. La direction en est confiée à un comité directeur ayant rang d'autorité constituée, et comprenant, avec un président et des membres nommés par le Gouverne-

ment d'État, des délégués des patrons et des assurés. Une commission de surveillance est adjointe à la direction de l'établissement. Des bureaux de pensions peuvent être créés par des bureaux spéciaux auxquels la perception des cotisations peut être confiée ; ils sont chargés de la préparation des affaires qui incombent en principe aux autorités administratives inférieures : réception, préparation et jugement des demandes de pension... Les demandes de pension doivent être présentées aux autorités locales ou aux bureaux de pension et sont transmises à la direction de l'institution d'assurance, chargée de statuer. Il peut être appelé de la décision de la direction, par l'une ou l'autre partie, devant un tribunal arbitral dont le jugement peut être déféré lui-même à l'office impérial des assurances (Reichs.—Versicherungsamt).

Ainsi des organismes de nature mutualiste (institutions d'assurances ou organisations de caisses) sont placés à la base du fonctionnement de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. Chez nous, au contraire, c'est la mairie qui, d'après le rapport de M. Chéron que nous avons analysé, doit assurer la mise en œuvre de la loi de 1910.

Les organismes professionnels allemands qui sont chargés de l'application de la loi ressemblent à nos fédérations de sociétés de secours mutuels. A ces institutions l'Allemagne n'attribue pas le rôle d'in-

termédiaire qui consisterait à faire la collecte et la transmission des cotisations à une caisse centrale ; elle ne leur reconnaît pas seulement le droit de se charger directement du service des retraites ; elle en fait le rouage essentiel du mécanisme de la loi.

Les cotisations parviennent dans les caisses de ces établissements. Ceux-ci jouissent d'une pleine autonomie et administrent librement les fonds provenant des versements, sous le contrôle de l'État. C'est eux qui sont chargés du service des pensions ; les demandes sont adressées à eux et ce sont eux-mêmes qui les jugent et y font droit sauf appel de leur décision au tribunal arbitral, puis à l'office impérial.

Dès lors, nous pouvons dire que le vœu des mutualistes est exaucé en Allemagne. La mutualité est l'organe essentiel de la loi des retraites.

Si nous avons voulu imiter le régime allemand, ce n'est pas à la mairie et à la préfecture qu'il eût convenu de s'adresser pour faire fonctionner la loi, mais bien aux unions ou aux fédérations de sociétés de secours mutuels. Il est permis de dire que cette organisation eût présenté plus de compétence et de souplesse que la bureaucratie municipale.

Nous aurions pu aussi, ainsi que nous l'avons déjà observé, adopter le système allemand du timbre-mutualiste. Ce sont les patrons allemands qui, en principe, effectuent les versements. L'État met en vente un timbre spécial représentatif de la double

cotisation hebdomadaire ou journalière de l'assujetti à la loi. Ces timbres sont collés chaque semaine, sur des cartes-quittances *ad hoc*, par l'employeur au fur et à mesure des retenues qu'il fait subir au salaire et auxquelles il ajoute sa cotisation personnelle égale.

Dans la revision de la loi de 1910, notre législateur sera sans doute bien inspiré si, à l'exemple de l'Allemagne, il fait de la mutualité l'organe préféré de l'application de la loi des retraites.

CONCLUSION

De l'étude à laquelle nous venons de nous livrer, il résulte que les mutualistes ont reçu, dans le régime organisé l'année dernière, une satisfaction partielle, mais encore insuffisante.

Les sociétés et les unions de sociétés de secours mutuels peuvent se charger de l'encaissement et de la transmission des cotisations. Lorsqu'elles jouent ce rôle d'intermédiaires, elles reçoivent sur les fonds recueillis une remise de 5 %, destinée à couvrir leurs frais de gestion.

Ces sociétés et ces unions peuvent assurer elles-mêmes les retraites si elles sont agréées à cet effet, c'est-à-dire si elles remplissent les conditions déterminées par un règlement d'administration publique.

Enfin les sociétés de secours mutuels, qu'elles fassent ou non la retraite, reçoivent de l'État une allocation de 1 fr. 50, réduite à 0 fr. 75 pour les assurés de moins de 18 ans, qui est affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation-maladie de l'assuré. Cette disposition est excellente, car elle évite que la charge imposée au mutualiste par la loi

sur la retraite obligatoire ne lui fasse abandonner la société de secours contre la maladie.

Mais la place faite à la mutualité par la loi de 1910 est, nous l'avons montré, trop petite. Elle n'est pas encouragée autant qu'il le faudrait. Il est même visible qu'à certains égards, les sociétés de secours mutuels sont moins bien traitées que les autres organismes pouvant se charger du service des retraites. Alors, en effet, que les caisses patronales, les caisses syndicales et les caisses de syndicat de garantie solidaire sont dispensées des retenues prévues à l'article 2 quand elles servent des pensions égales à celles qui seraient obtenues en vertu de la loi, alors qu'en outre ces caisses peuvent affecter une partie de leurs capitaux à des placements utiles, les sociétés mutualistes ont été privées de ces avantages. Ces sociétés sont ainsi frappées d'une inégalité injustifiable et susceptible d'arrêter leur essor.

Le progrès de la mutualité rencontre encore d'autres obstacles. L'article 3 de la loi (§§ 9 et 10) consacre en des termes si imprécis l'équivalence de la retraite d'État et de la retraite mutualiste constituée antérieurement à 1910 qu'il est extrêmement difficile de l'appliquer. Cela est d'autant plus regrettable que l'article 19 accorde nettement l'équivalence aux caisses patronales. Une précision légale de ce fameux amendement Fortier qui a pris place dans l'article 3 s'impose de toute nécessité. Il serait dési-

nable que l'assujetti à la loi, qui est en même temps mutualiste, ait la faculté de verser sa cotisation obligatoire (doublée de la cotisation patronale) dans la caisse mutualiste de façon qu'elle y fructifie suivant le régime de la loi de 1898, à l'exclusion de la majoration d'État prévue par la loi de 1910.

D'autre part, la participation de la mutualité à la loi des retraites obligatoires rend plus nécessaire que jamais la réforme du régime du fonds commun des sociétés mutualistes, constitué en vertu de la loi de 1898. L'inaliénabilité de ce fonds, la nécessité de servir les retraites uniquement sur les intérêts qui sont d'ailleurs capitalisés d'office chaque année, placent les sociétés de secours mutuels dans un état d'infériorité indubitable.

L'avenir de la mutualité exige une prompte solution de ces questions. Lorsqu'elles auront été tranchées suivant les desiderata des mutualistes, ceux-ci pourront seconder l'œuvre des retraites ouvrières d'une manière vraiment efficace.

Mais ce n'est pas tout. Suffira-t-il de placer les sociétés de secours mutuels sur un pied d'égalité avec les autres organismes chargés de la mise en œuvre du service des retraites ? Suffira-t-il de briser les obstacles auxquels se heurte à l'heure actuelle la bonne volonté des mutualistes ? Nous ne le croyons pas.

Si, suivant une parole célèbre, la mutualité doit

être l'organe préféré, parce que préférable, de la loi des retraites, il faut en faire le rouage essentiel. L'exemple de nos voisins, qui nous ont précédés dans la voie des retraites ouvrières, est singulièrement suggestif.

La Belgique, peuple industriel et de même race que nous, est arrivée, sous le régime de la liberté, à organiser un système de retraites qui semble avoir donné jusqu'ici de bons résultats. La loi du 10 mai 1900 a reçu un excellent accueil dans toutes les catégories de salariés (1). C'est la mutualité, organe vraiment préféré de l'application de la loi, qui a provoqué l'affiliation en masse à la Caisse des retraites.

L'Allemagne, partant du principe de l'obligation, s'est également adressée à la mutualité pour faire vivre la loi des assurances de vieillesse et d'invalidité. De grandes institutions de nature mutualiste ont été créées. Douées d'une entière autonomie et d'une pleine indépendance dans la gestion des fonds provenant des versements, ce sont elles qui sont chargées du service des retraites.

Puisque nous nous sommes inspirés du régime allemand, pourquoi ne l'avons-nous pas suivi sur ce terrain ? Pourquoi, au lieu de faire de la bureaucratie municipale et préfectorale la base du fonctionne-

1. Paul Louis, *loc. cit.*, p. 409.

Salaun, *loc. cit.*, p. 415.

ment de la loi, n'avons-nous pas eu la bonne idée de nous adresser aux unions et aux fédérations mutualistes ?

Peut-être nous est-il permis d'espérer qu'on en viendra à cette solution.

La loi du 5 avril 1910 n'est pas le dernier mot en matière de retraites. Elle est certainement destinée à évoluer. La Chambre des députés a déjà voté une motion tendant à inviter le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour abaisser l'âge de la retraite à 60 ans et pour développer l'assurance contre l'invalidité. La loi de 1910 n'apparaît en somme que comme une étape de l'œuvre législative de protection ouvrière. La vieillesse n'est pas le seul mal qui menace les travailleurs. Le chômage, l'invalidité, la maladie, sont des risques permanents.

La mutualité seule peut permettre d'améliorer la loi des retraites de vieillesse, d'organiser sûrement et efficacement la lutte contre les causes de misère qui assaillent l'ouvrier.

Le 21 février dernier, le Gouvernement demanda au Parlement un crédit de 48.825 francs en addition aux crédits provisoires déjà votés pour l'année 1911. L'objet de ce crédit était de pourvoir, dès maintenant, au recrutement du personnel, à la passation des marchés pour le matériel, à l'exécution des timbres qui doivent être, au mois de juillet, apposés sur les cartes-retraites.

A cette occasion la nécessité d'élargir le rôle de la mutualité dans le domaine des retraites fut encore proclamée éloquemment. Nous nous permettrons de souligner les passages suivants du discours que prononça à la Chambre M. Ribot :

« Le Sénat tout entier a été d'accord pour demander que l'on encourageât la collaboration de la mutualité dans l'application des retraites ouvrières et paysannes.

« Les sociétés de secours mutuels n'ont pas été seulement les précurseurs en matière de retraites ; elles représentent dans ce pays une grande force d'opinion. Il est donc indispensable, au début de la mise en application d'une loi aussi difficile, de nous assurer leur collaboration active, au lieu de risquer de les décourager en accumulant des difficultés.

« Ce disant, je crois être l'interprète, aussi bien de la pensée de mes collègues que de celle du Gouvernement qui, chargé de l'application de cette loi, a l'intérêt le plus évident à se servir de la mutualité comme moyen de propagande pour en faire pénétrer l'esprit, non pas seulement dans les bureaux des préfectures, mais en quelque sorte dans la conscience même du pays. »

Ce n'est pas tout. Notre législation ouvrière évo-

1. *Journ. Off.*, Débats parlementaires, Sénat, séance du 21 février 1911, p. 164.

luera. Notre loi des retraites ouvrières et paysannes deviendra une loi d'assurances générales contre la vieillesse et l'invalidité.

Toutes les législations européennes s'orientent vers l'idée de l'assurance contre l'invalidité.

« Ainsi, en Angleterre, dit M. Ribot (1), où fonctionne déjà un régime de pension d'assistance aux vieillards de 70 ans, on prépare en ce moment un projet de loi tendant à garantir tous les ouvriers, moyennant une cotisation obligatoire renforcée par une cotisation patronale et par une cotisation de l'État, contre tous les risques de maladie et d'invalidité.

« Mais à qui l'Angleterre songe-t-elle à s'adresser pour faire fonctionner une pareille loi ? Ce n'est pas à l'État, elle s'en garderait bien, parce que celui-ci, messieurs, serait infailliblement débordé par toutes les influences qui viendraient l'assaillir. C'est là une réforme irréalisable, si l'on veut s'adresser exclusivement à l'État et sans sortir du cadre de la loi du 5 avril 1910 ; c'est aux sociétés de secours mutuels qu'il faut s'adresser, c'est elles qu'il faut prendre comme instrument de cette évolution nécessaire et qui s'accomplira ; je souhaite que ce soit le plus tôt possible. »

1. *Journ. off.*, Débats parlam., Sénat, séance du 21 février 1911, p. 164.

L'orateur oppose à la machine compliquée qu'on s'est évertué à édifier en France la simplicité et l'efficacité du système adopté par le projet anglais. Tous les ouvriers devront s'affilier à une société de secours mutuels, à une friendly society qui, elle, les garantirait. Le patron percevrait la cotisation de l'ouvrier sur le salaire et la verserait à la société de secours mutuels. Si l'ouvrier négligeait ou refusait de s'affilier à une société de secours mutuels, il y serait affilié d'office.

L'État assurera le contact avec chaque assuré, mais c'est la société de secours mutuels qui sera le grand agent d'exécution de la loi.

« *Pour notre loi, conclut M. Ribot, il faudra que nous en arrivions là.* »

Telle sera aussi notre conclusion.

Vu : le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

